

المكتبة
الاقتصادية

موجز في المالية العامة

تأليف

هشام الكتاب
ملك الأستاذ الدكتور
رمزي زكي بطرس

الدكتور

محمود رياض عطية

استاذ المالية العامة بكلية الحقوق
في جامعة الاسكندرية
والحامي بمحكمة النقض ومجلس الدولة

١٣٨٩ هـ - ١٩٦٩ م



دارالمغارف بمصر

موجز في المالية العامة

تأليف

الدكتور

محمود رياض عطية

استاذ المالية العامة بكلية الحقوق

في جامعة الاسكندرية

والحامي بمحكمة النقض ومجلس الدولة

١٣٨٩ هـ - ١٩٦٩ م



دار المغارف بمصر

مطبعة محمد صالح بوسكو
ت: ٢٧٠٩٣ اسكندرية

بسم الله الرحمن الرحيم

باب تمهيدى

§ ١ - مبادئ عامة

علم المالية العامة

١ - علم المالية العامة هو العلم الذى يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالى للهيئات العامة . وهو ذلك النشاط الذى تبذله تلك الهيئات فى سبيل الحصول على الموارد الضرورية وفى انفاقها للوصول إلى غاياتها ، وهى اشباع ما يعرف بالحاجات العامة .

الحاجات العامة

٢ - كما تبدأ دراسة الإقتصاد السياسى من نظرية الحاجات الخاصة : كذلك تبدأ دراسة علم المالية العامة من نظرية الحاجات العامة .

يقسم علماء الإقتصاد حاجات الإنسان إلى قسمين : حاجات فردية وحاجات جماعية . فالحاجات الفردية كالحاجة إلى الغذاء ، والحاجة إلى وقاية الجسم من التقلبات الجوية ، والحاجة إلى تأدية الشعائر الدينية ، يشعر بها الناس منفردين ، وهى مستمدة من مقتضيات الحياة المادية والروحية للإنسان . أما الحاجات الجماعية كالحاجة إلى العدالة ، والحاجة إلى الحماية من اعتداء الآخرين فيشعر بها الناس مجتمعين ، أى بصفتهم أفراداً فى مجتمع .

من هذه الحاجات جميعاً ، فردية وجماعية . ما يمكن اشباعه بواسطة الأفراد أو الهيئات الخاصة ، ومنها ما تقوم بقضائه هيئات عامة . فالحاجات

التي من النوع الأول تسمى حاجات خاصة (Privés) ، أما التي من النوع الثاني فيطلق عليها حاجات عامة (Publics) .

على أنه ينبغي أن نلاحظ أنه لا توجد بين هذين النوعين من الحاجات فروق جوهرية ، وإذا استثنينا بعض الحاجات الجماعية ذات الأهمية الأساسية التي لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بقضائها غير هيئات عامة ، فإن جميع الحاجات الأخرى ، وتكون الغالبية العظمى ، ليست لها مميزات خاصة تجعل اشباع بعضها قاصراً على الهيئات العامة ، واشباع البعض الآخر قاصراً على الجهود الخاصة .

ولما كان لا يوجد بين هذين النوعين من الحاجات أي الحاجات العامة والحاجات الخاصة ، فروق موضوعية ذاتية ولا حدود ثابتة ، فإن ما يعتبر حاجة عامة في دولة ما ، قد يكون متروكاً للجهود الخاصة في دولة أخرى ، وفي نفس الدولة ما يكون اليوم حاجة عامة قد يكون في عصر مضى حاجة خاصة . وإذا انتفى وجود فروق موضوعية حقيقية واضحة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة ، فلا يكون من المستطاع تحديد الحاجات العامة اعتماداً على عناصر موضوعية ، ولا يبقى لتحديد سوا الالتجاء إلى العنصر الملموس الوحيد ، وهو طبيعة الهيئة القائمة بقضاء الحاجة ، ولذا يطلق معظم كتاب المالية العامة اسم « الحاجات العامة » على الحاجات التي تقوم بأشباعها هيئات عامة مهما كانت تلك الحاجات . بهذا تختلف الحاجات العامة من دولة لأخرى ، وفي نفس الدولة من عصر لآخر تبعاً لاختلاف سياستها الاقتصادية والاجتماعية (١) .

الخدمات العامة

٣ - قضاء الهيئات العامة للحاجات العامة يكون بواسطة قيامها بخدمات يطلق عليها خدمات عامة لهذا السبب . والخدمات العامة نوعان :

(١) Sax, E., Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien 1887.

Graziani. A., Istituzioni di Scienza delle finanze, Torino 1929.

١ - خدمات عامة غير قابلة للتجزئة .

٢ - خدمات عامة قابلة للتجزئة .

ودنه الأخيرة تشبه الخدمات الخاصة . كالخدمة التي يؤديها الطبيب للمريض والحامى لصاحب القضية في : (١) قابليتها للتجزئة مما يسمح بقياس مدى انتفاع الشخص بالخدمة وتقدير ثمن هذا الانتفاع . (٢) أن الانتفاع بها ودفع ثمنها اختياري : فمن يريد مثلاً الانتقال من مكان إلى آخر غير بين أن يركب سيارة ويدفع ثمن ما يقدمه مالكيها له من خدمة على أساس المسافة التي تقطعها السيارة . وبين أن يذهب على قدميه ولا يدفع شيئاً . أما الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة فتتيز بأنه لا يمكن تجزئتها إلى وحدات ولذا فهي غير قابلة للبيع .

وعدم قابلية الخدمة للتجزئة يرجع في الغالب إلى طبيعتها ، فبعض الخدمات لا يمكن تنظيمها ولا القيام بها إلا لفائدة الجماعة كلها كالدفاع والوقاية من الأمراض المعدية . وهذه الطائفة من الخدمات لا يمكن جعلها قابلة للتجزئة دون أن يذهب نفعها . ويعبر عن ذلك بأن الخدمة غير قابلة للتجزئة لسبب فني ، إذ يجب أن تكون الخدمة شاملة من جهة . ودائمة من جهة أخرى . فالأمن مثلاً ينبغي أن يكون عاماً أى شاملاً لجميع الأفراد . بمعنى أنه يجب على الدولة أن تشمل بحمايتها من تلقاء نفسها جميع المقيمين على اقليمها . وليس لأي فرد أن يرفض تلك الحماية ، بدعوى أنه في غنى عنها ، بل هو مجبر على قبولها . كذلك يجب أن تكون الخدمة دائمة ، فالأمن ينبغي أن يكون دائماً أى مستمر ، وآية استمراره ألا يشعر أحد بحاجته إلى الحماية ، يضاف إلى هذا السبب الفني الذي يمنع من قبول الخدمة للتجزئة سبب أخلاقي ، ذلك أنه مما لا يستساغ أن تعرض خدمة العدالة أو الأمن للبيع والمزايدة .

وهناك خدمات ليس ما يمنع من تجزئتها من الوجهة الفنية أو الأخلاقية ، ولكنها لا تقبل التجزئة لسبب اقتصادي ، فمن المستطاع مثلاً معرفة درجة استفادة كل فرد من وجود القناطر (الكباري) بعد مرات استعماله لها ، ولكن

ما تستدعيه رقبته من المضايقة والنفقة تجعل من الأفضل أداء هذه الخدمة دون مقابل وسد نفقاتها بنفس الطريقة التي تسد بها نفقات الخدمات غير القابلة للتجزئة بطبيعتها .

والخدمات العامة غير القابلة للتجزئة لا يصلح نظام الأثمان لسد نفقاتها ، لأنها لا تتأثر بظروف العرض والطلب التي تحدد أثمان الخدمات الخاصة ، ونذا كان من الضروري الالتجاء إلى وسيلة أخرى للحصول على الموارد الضرورية للقيام بقضائها ، وهذه الوسيلة هي « الضريبة » وهي مساهمة إجبارية الغرض منها سد نفقات الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، وعنصر الإيجار على دفع الضريبة مستمد من عنصر الإيجار على التمتع بالخدمة ، وهذه الخدمات تؤديها الهيئات العامة لأنها دون الهيئات الخاصة والأفراد تتمتع بسلطة الإلزام.

المرافق العامة الأصلية والمرافق العامة الإضافية

٤ - يطلق كتاب المالية العامة التقليديون على الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، كالدفاع الخارجى وحفظ الأمن الداخلى ، اسم « الخدمات العامة الأساسية » وعلى المرافق التي تقوم بها اسم « المرافق العامة الأصلية » وهي خدمات لا يمكن أن يعهد بها أصلاً للجهود الخاصة ، وإلا أخلت الدولة واجباتها الأساسية .

أما الخدمات العامة القابلة للتجزئة ، كالمواصلات والتعليم ، ويطلقون عليها اسم « الخدمات العامة الإضافية » ، وعلى المرافق التي تقوم بها اسم « المرافق العامة الإضافية » ، فهي خدمات يمكن أن يترك أمر القيام بها للجهود الخاصة ولكن الهيئات العامة تقوم بها إذا كانت هناك مصلحة عامة تستدعيه ، كما لو أحجمت الجهود الخاصة عن القيام بها ، أو قلت كفاءتها أو تقاضت لقاء الخدمة التي تؤديها أثماناً مرتفعة تقلل من فرض انتفاع جميع الأفراد بها .

ولما كانت الخدمات القابلة للتجزئة يستفيد منها أشخاص معينون فائدة

خاصة ، فيمكنهم أن يقدروا المنفعة التي تعود عليهم منها ، ولذا فهم يطلبونها .
ومن الطبيعي أن تطالبهم الدولة بمقابل لها . هذا المقابل يطلق عليه أحياناً
« رسم » وأحياناً أخرى « ثمن عام » كما سنوضحه عند الكلام على الإيرادات
العامة .

ففيما يتعلق بالتعليم مثلاً قد يحجم الأفراد أو الهيئات الخاصة عن فتح
المدارس ، أو ينشئون منها عدداً غير كاف ، أو تقل كفاية القائمين بها ، أو
يقاضون أجوراً مرتفعة تمنع عامة الناس من الانتفاع بها . عندئذ تقوم الدولة
بإنشاء المدارس وتقاضي من تلاميذها نظير الخدمة الخاصة التي تؤديها لهم
« رسماً » تسدد من حصيلته بعض تكاليف هذه الخدمة . وتسدد الباقي من
حصيلة الضرائب التي يشترك في دفعها جميع الأفراد .

٥ - والخدمات العامة الإضافية أقل في الأهمية من الخدمات العامة
الأساسية ولكن الدولة قد ترى أن خدمة عامة إضافية كالتعليم الابتدائي مثلاً
عظيمة الأهمية لتقدم المجتمع . فترفعها إلى عداد الخدمات العامة الأساسية غير
القابلة للتجزئة ، وبذلك يصبح التعليم الابتدائي إلزامياً ومجانياً وتدفع تكاليفه
كلها من الضرائب ، وهذا ما يجري الآن في كثير من الدول بالنسبة إلى
التعليمين الابتدائي والثانوي على الأقل .

الهيئات العامة

٦ - تشمل الهيئات العامة جميع الهيئات التي تمارس سلطاتها على الإقليم
وفي مقدمتها الدولة ، ثم تليها الهيئات العامة المحلية ، وأهمها المحافظة والمدينة
وهي تختلف فيما بينها من حيث اتساع رقعة الإقليم الذي تقوم فيه بنشاطها ،
ومن حيث الوظائف التي تمارسها ، ووسائلها في الحصول على الموارد اللازمة
لها ، والأغراض التي تنفق فيها هذه الموارد ، وعلاقتها المالية بغيرها من الهيئات
العامة ، وهذه الفروق ثانوية في أهميتها ، إذ لا توجد فروق جوهرية بين مالية
الهيئة المركزية ومالية الهيئات المحلية ، وتمارس الهيئات العامة المحلية نشاطها
داخل الجزء من الإقليم المحدد لها بتفويض من الدولة ، وفي الحدود التي ترسمها .
لها . والخدمات التي تؤديها هذه الهيئات خدمات ذات صبغة محلية بوجه عام

وفي الدول الاتحادية كالولايات المتحدة توجد فوق مالية الهيئات المحلية ومالية الولايات ، مالية الاتحاد .

وعندما كانت الجمهورية العربية المتحدة تضم اقليمين هما سوريا ومصر فالى جانب مالية الجمهورية كانت توجد مالية كل من الأقليمين ، ومالية الهيئات المحلية بكل منهما .

الدراسات المالية

٧ - تحتاج الهيئات العامة لتأدية الخدمات إلى إيرادات ، وسعى تلك الهيئات في سبيل الحصول على الإيرادات ، وانفاقها في سبيل تأدية الخدمات يكون ما يعرف بوجه عام باسم « المالية العامة » .

فالمالية العامة تدرس نفقات الهيئات العامة وإيراداتها وموازنتها بعضها ببعض . والدراسات المالية متنوعة ، وهي قد تستهدف استخلاص القواعد والمبادئ النظرية التي تحكم نفقات الهيئات العامة وإيراداتها وقروضها وميزانيتها فتكون موضوع « علم المالية العامة » (١) وهو دراسة نظرية ، وقد تنصب على مجموع القواعد الوضعية أى القوانين والوائح التي تتبعها دولة معينة في وقت معين لتنظيم ماليتها من نفقات وإيرادات وقروض وميزانية فتكون موضوع « التشريع المالى » (٢) وهو دراسة عملية . وقد ترمى إلى دراسة الوقائع والحوادث المالية الماضية فتكون موضوع « التاريخ المالى » وقد يقصد منها إحصاء الوقائع المالية التي يمكن عدّها ، وترتيب الأرقام التي يحصل عليها ترتيباً يستطيع معه الباحث أن يلم بما بينها من علاقة ، فتكون موضوع « الإحصاء المالى » وهذه الدراسات المتنوعة يؤثر بعضها في بعض ، فعلم المالية يعتمد على التشريع المالى والتاريخ المالى والإحصاء ، في استنباط قواعد المالية . كذلك يسترشد التشريع المالى في وضع نصوصه بقواعد علم المالية وبالتاريخ والإحصاء المالى . والتشريع المالى فرع من فروع القانون العام الداخلى له مميزات القانون

(١) Science des finances, Public Finance.

(٢) Législation financière, Financial Legislation.

العام وضمائنه ، غير أن له أيضاً مميزاته الخاصة به ، وهو يستمد أحكامه من الدستور ومن القواعد العامة للقانون الإداري ومن نصوص القوانين واللوائح المالية .

علاقة علم المالية العامة بغيره من العلوم

٨ - لا تقتصر علاقة علم المالية العامة بغيره من العلوم على علاقته بالقانون ، فإن له علاقة وثيقة أيضاً بالاقتصاد . إذ يتكفلان بدراسة حاجات الناس ، كل منهما في نطاقه الخاص به . وكل منهما يؤثر في الآخر ويتأثر به كما سترى كثيراً أثناء دراستنا . ومن الضروري لدارس علم المالية العامة أن يكون ملماً بأصول الاقتصاد . إذ يستدعي البحث فيه معسرفة كثير من النظريات الاقتصادية .

وقد بدأت دراسة المالية العامة كجزء من الاقتصاد فقسم آدم سميث مؤلفه عن « ثروة الأمم » إلى خمسة كتب خصص المالية العامة بالكتاب الأخير منها ، وأطلق ريكاردو على مؤلفه في علم الاقتصاد عنوان « أصول الاقتصاد السياسي والضرائب » وتبعهما في ذلك كثير من الكتاب . ولكن المالية العامة انفصلت تدريجياً عن الاقتصاد لازدياد أهميتها وأصبحت موضوع دراسة مستقلة .

ولا تقل صلة المالية العامة بعلم السياسة عن صلتها بعلم الاقتصاد وقد قال عنها العالم الإنجليزي (Dalton) إنها تقع على الحد الفاصل بين الاقتصاد والسياسة (١) . وتؤثر المسائل المالية في الشكل السياسي للدولة . ومعظم الإصلاحات والانقلابات السياسية ولادة أسباب مالية . فانظام البرلمان مثلاً نشأ في إنجلترا عن أسباب وثيقة الصلة بالمالية العامة . كذلك نشأ كثير من المشكلات المالية عن أسباب سياسية .

ومن العلوم التي لها صلة وثيقة بالمالية العامة ، المحاسبة ، إذ يتطلب البحث

(١) Dalton, H., Principles of Public Finance, London 1948, p. 3.

في كثير من المسائل المالية الإلزام بقواعد المحاسبة والمراجعة ، كما هو الحال في الضرائب مثلاً .

كذلك تساعد معرفة علم النفس على توضيح كثير من مسائل المالية العامة التي لها اتصال بسلوك الإنسان ، كالضرائب مثلاً .

المالية العامة والمالية الخاصة :

٩ - هناك عدة فروق بين مالية الفرد والهيئات الخاصة وبين مالية الهيئات العامة أهمها ما يأتي :

(١) تحدد الدولة نفقاتها أولاً ثم تعين مقدار ما يلزمها من الإيرادات بحيث تغطي النفقات ، ولذلك تدرج النفقات في الميزانية قبل الإيرادات ويجب في الظروف العادية ألا تزيد الإيرادات عن النفقات حتى لا يحرم الأفراد من أموال ليست الدولة في حاجة إليها .

أما الفرد فيقدر دخله أولاً ، ثم ينفق في حدود ذلك الدخل . ويرجع هذا الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة ، إلى أن الدولة أقدر من الفرد على زيادة مواردها بما تفرضه من ضرائب : كما أن قدرتها على الاقتراض أوسع من قدرة الفرد ، فهي دائمة بخلاف الفرد ، وثقة المقرضين بها أعظم من ثقتهم بالأفراد ، ومع ذلك فهذا الفرق ليس مطلقاً ، إذا ولو أن للدولة سلطة واسعة في زيادة إيراداتها ، إلا أن ذلك لا ينبغي أن يذهب إلى حد ارهاق الدخل القومي ، وكذلك الفرد إذا زادت نفقاته ولم يمكنه تخفيضها ، فإنه يسعى في زيادة دخله بزيادة ساعات عمله والتقليل من ساعات فراغه .

(٢) أن الباعث على اقدام الأفراد على الأعمال هو ما يترقبونه من فائدة مادية ، أما الدولة فإن الباعث لها على قيامها بالمرافق العامة ليست الفائدة المادية في الغالب ، بل اعتبارات أخرى ، كاتاحة فرصة الانتفاع بالخدمة للجميع دون تمييز ، ولذا فإن الدولة قد تبذل خدماتها للأفراد بأقل من تكاليفها

(٣) أن اهتمام الدولة بالمستقبل وعنايتها به أكبر من اهتمام الفرد وعنايته به ، لأن الدولة دائمة بخلاف الفرد . ولذلك فهي تقوم بأعمال لا يقدم عليها الأفراد لأنها لا تفيد سوى الأجيال المقبلة مثل غرس الغابات ومد السكك الحديدية في البلاد الجديدة وأعمال الري الكبرى . كبناء السد العالي على نهر النيل .

§ ٢ لمحة تاريخية عن دراسة المالية العامة

١٠ - تدرس المالية العامة النظم المالية . ولما كان النظام المالى يقرض وجود الدولة ، فان المالية العامة كفن وكعلم لم يكن لها وجود قبل نشأة الدول .

وفى الدول القديمة كانت النظم المالية تعتمد إلى حد كبير على ما تدفعه الشعوب المغلوبة من جزية وعلى عمل الأرقاء الذين تستخدمهم الدولة . وغرفت الحكومات القديمة الضرائب غير المباشرة على نقل ملكية الأراضى وعلى المعاملات التجارية ، وكان لمصر نظام ضرائب مباشرة وغير مباشرة منذ أيام الفراعنة ، كذلك عرفت الامبراطورية الرومانية بعض أنواع الضرائب كالضريبة على التراكات والضريبة على البيوع .

وقد بقيت بعض مؤلفات الكتاب اليونان والرومان مثل مؤلف كسينوفون عن إيرادات أثينا ، كذلك يعتر الباحث على بعض التعليقات العرضية على المسائل المالية فى مؤلفات أفلاطون وأرسطو ، كما يجد تحليلا ونقدا للنظم المالية الرومانية فى كتابات المؤرخين والشراح الرومان .

المالية العامة قبل ادم سميث

١١ - لما سقطت الامبراطورية الرومانية الغربية سنة ٤٧٦ ساد أوروبا الغربية عصر من القوضى السياسية انتهى بالنظام المعروف بالنظام الإقطاعى ، حيث اختفت الدولة واختفت معها النظم المالية وإمكان الدراسة المالية العامة .

ومنذ القرن الحادى عشر نمت وازدهرت بعض المدن التجارية فى إيطاليا كفلورنسا والبندقية ، وفى شمال أوروبا كمدينة لوبيك وهامبورج وبريمن وكولونيا وحصلت على استقلالها من الأمراء الإقطاعيين وأصبحت دويلات حقيقية ، لها نشاطها الحكومى وإيراداتها وبظهور هذه الدويلات ظهرت بعض المؤلفات عن المالية العامة فى تلك المدن ومن أهمها مؤلف كارافا . وبالميرى وجويتشاردينى ، وجوتسولينى ، وبوتيرو (Carafa و Palmieri و Guicciardini و Botero و Gozzolini) فى إيطاليا .

وأدى ظهور الدول الكبرى فى أوروبا الغربية ، والإمارات والملكيات فى أوروبا الوسطى إلى نشوء كثير من المسائل المالية وأخذت أهميتها فى الازدياد وأخذ الكتاب فى بحثها ، فدرس جان بودان (Jean Bodin) الكاتب الفرنسى مصادر الإيرادات العامة فى كتابه المعروف عن الجمهورية الذى نشره سنة ١٥٧٦ .

كذلك أدت سياسة التجارين إلى ظهور عدة مؤلفات فى القرن السابع عشر عن رسوم الإنتاج ، ومن أهم ما كتب فى ذلك العصر فى إنجلترا كتاب السير وليم بيتى (Sir William Petty) الذى نشره سنة ١٦٦٢ عن الضرائب ومؤلفات جون لوك ، ووليم تمبل ، وتشارلس ديفنانت (William, John Locke) و (Charles Davenant, Temple) .

وفى أثناء القرن الثامن عشر ظهر كثير من المؤلفات عن المالية العامة فى فرنسا وألمانيا والنمسا وإنجلترا من أهمها كتاب مشروع عشور ملكية (Projet d'un dixième royal) للكاتب فوبان (Vauban) الذى

نشره سنة ١٧٠٧ وانتقد فيه نظام الضرائب غير المباشرة في فرنسا في ذلك العصر. كذلك اهتم بواجبلرت ومونت-كيو (Montesquieu, Boisguilbert) الفيلسوف الفرنسي المعروف بنظام الضرائب الفرنسي وقثذ . وفي النصف الثاني من القرن الثامن عشر اقترح الكتاب الفيزيوقراطيون كيني ، وميرابو ، وتيرجو (Turgot, Mirabeau, Quesnay) فرض ضريبة واحدة على الأرض لتحل محل جميع الضرائب غير المباشرة التي كانت موجودة وقثذ ، إذ كانوا يعتقدون أن هذه الضرائب تنتقل ممن يدفعونها حتى تستقر في النهاية على ملاك الأرض .

أما في ألمانيا فقد كان المؤلفون الذين كتبوا في المالية العامة من وزراء ورجال حاشية أمراء وملوك دويلات وسط أوروبا، ولذا وجهوا عنايتهم نحو المسائل الفنية العملية المتعلقة بالحصول على إيرادات للوكلهم فعالجوا المالية العامة من الناحية الرسمية الإدارية، ولذا أطلق عليهم اسم الديوانيين (Kameralisten) وعلى رأسهم فون يوستي (Von Justi) مؤلف كتاب « علم تدبير شئون الدولة » سنة ١٧٥٥ « Staatswirtschaft » وكتاب « نظام المالية » سنة ١٧٦٦ « System des Finanzwesens » وفون زوننفلز (Von Sonnenfels) :

أما كتاب القرن الثامن عشر من الانجليز فقد وجهوا اهتمامهم نحو السياسة التجارية وكانت معالجتهم لمسائل المالية العامة عرضية ، ويعتبر السير جيمس ستيوارت (Sir James Steuart) خير من يمثلهم وقد نشر كتابه « مبادئ الاقتصاد السياسي » سنة ١٧٦٧ وناقش فيه الاثمان العام والضرائب ، ولم يلق هذا الكتاب نجاحاً في انجلترا ولكن كثيراً من الكتاب الألمان يقدرونه وبخاصة روشر (Roscher) .

ادم سميث والمذهب الانجليزى

١٢ - هاجم آدم سميث في كتابه « ثروة الأمم » الذى نشره سنة ١٧٧٦ مذهب التجاريين وقد خصص ، كما سبق ذكر ذلك ، الكتاب الخامس منه

لمسائل الضرائب ، ولم يلبث كتابه أن أصبح أساساً للدراسة المالية العامة انجلترا وفي القارة الأوروبية ، وأبرز ما ساهم به هذا الكتاب في علم المالية هو تأكيد قواعد العدالة في توزيع أعباء الضرائب ، كذلك أوضح سميت العلاقة بين المالية العامة والإقتصاد ، وبين الآثار الاقتصادية لبعض الضرائب ، ولكنه لم يضع نظرية لراجعة الضرائب . وقد ناقش علماء الإقتصاد مبادئ سميت المالية وعلقوا عليها في كتاباتهم ، وأول من عنى بذلك منهم ريكاردو في كتابه « أصول الإقتصاد السياسي والضرائب » سنة ١١٨٧ حيث درس راجعية الضرائب واستقرارها واشتهر بعد ذلك ماك كالوش وجون ستيوارت ميل وباستابل وبيجو ، وقد اهتموا بنظريات توزيع الضرائب وراجعتها ولكنهم لم يعنوا كثيراً بالنواحي التاريخية والإجتماعية والإدارية للضرائب .

علماء المالية العامة من الفرنسيين :

١٣ - اهتم كتاب القرن التاسع عشر من الفرنسيين بالنواحي النظرية للمالية فنشر لروى بوليو كتابه عن المالية العامة سنة ١٨٧٧ ، كما نشر جيز كتاب « علم المالية » سنة ١٨٩٦ واليكس كتابه سنة ١٩٠٧ وقد حاز الكتابان الأخيران مكانة عالمية ، ونشر ستورم كتابه عن الميزانية سنة ١٨٨٩ ، ووجه العلماء الفرنسيون اهتمامهم منذ الحرب العالمية الأولى إلى مسائل الإدارة المالية .

العلماء الألمان

١٤ - وقد ساهمت ألمانيا بقسط كبير في الأبحاث الخاصة بالمالية العامة أثناء القرن التاسع عشر ، ونشر عدد من المؤلفات في أوائل ذلك القرن وكانت متأثرة بآراء آدم سميث وريكارد ومن أهمها كتاب راو الذي نشر سنة ١٨٣٢ : أصول علم المالية « ولم يقتصر هؤلاء الكتاب على معالجة موضوع الضرائب ، بل عالجوا أيضاً مسائل النفقات العامة والقروض والاثنان .

وفي منتصف القرن التاسع عشر درس علماء المذهب التاريخي المالية العامة مع غيرها من الموضوعات الاقتصادية ، فدرسها شوللر وشيفل بصفة تبعية ، ولكن كثيراً من تلامذتهم قضوا حياتهم في البحث في تاريخ الضرائب ، قدمها وحديثها ، ونشروا أبحاثهم في مجلة المجموعة المالية . بهذا الاتجاه التاريخي افرق الكتاب الألمان عن آدم سمث في دراستهم المالية العامة كما افرقوا عنه أيضاً في دراستهم لها على أنها فرع من علم السياسة . وأهم من فعل ذلك فون شتاين لذلك رجعوا إلى العلماء الديوانيين أكثر من رجوعهم إلى آدم سمث ، وأخيراً اهتموا تحت تأثير أدولف فاجنر بالنواحي الاجتماعية للمالية العامة ، وقالوا باستخدام الوسائل المالية لتحقيق الإصلاحات الاجتماعية .

العلماء الايطاليون

١٥ - واشتهر في أواخر القرن التاسع عشر والربع الأول من القرن العشرين العلماء الايطاليون ، وهم متأثرون بالكتاب الألمان الذين تتلمذوا عليهم ، ووجهوا قسطاً كبيراً من عنايتهم نحو الدراسات التاريخية : والنواحي الاجتماعية للضرائب ، كما تأثروا بآراء العلماء النمساويين من أصحاب مذهب التحليل الحدي .

وتمتاز مؤلفات الايطاليين في هذه الفترة بالوضوح والتوفيق بين آراء التقليديين الانجليز والفرنسيين وآراء التاريخيين الألمان والحديين النمساويين والانجليز والفرنسيين .

ومن أهم من كتب في المالية العامة من الايطاليين كوسا ونشر كتابه في المالية العامة سنة ١٨٧٦ وريكاسالرنو ونشر كتابه (علم المالية) سنة ١٨٨٨ ودي فيتي دي ماركو سنة ١٨٨٨ وماتزولا سنة ١٨٩٠ ونيبي سنة

١٩٠٣ وايناودى (Einaudi) سنة ١٩١١ وتانجورا (Tangorra) سنة ١٩١٥ وجراتسيانى (Graziani) سنة ١٨٩٧ كذلك نشرت عدة مؤلفات تعالج موضوعات خاصة فى المالية العامة وعلى الأخص الضرائب ، كما نشرت مجلة الاقتصاديين «Giornale degli economisti» عدة أبحاث ومقالات .

العلماء الهولنديون والسويديون

١٦ - ومن أشهر علماء المالية العامة من الهولنديين بيرسون (Pierson) (١٨٣٩ - ١٩٠٩) . وكان أستاذاً للاقتصاد فريسياً لبنك هولندا فوزيراً للمالية ثم رئيساً لوزارة هولندا وقد جمع بين تمكنه من النظريات المالية الانجليزية والأوروبية والأمريكية وبين الخبرة العملية . وله آراء قيمة فى نظرية المقدرة التكاليفية وفى الضريبة التصاعدية . ومن رأيه معالجة هذه الموضوعات باستعمال الرياضيات .

ومن هؤلاء العلماء كوهين ستيوارت (Cohen Stuart : ١٨٥٥ - ١٩٢١) وله آراء فى المقدرة التكاليفية فيقول بأن العدالة الضريبية تتحقق إذا ترتب على دفع الضريبة حرمان المكلف من قدر من المتعاط يتناسب مع مجموع المنافع التى يحصل عليها ، بعد طرح الجسزء اللازم لحاجاته الضرورية .

ومن أشهر من كتب فى المالية العامة من الكتاب السويديين : ويكسل وبيجر ولندال (Wicksell, Jaeger, Lindahl) .

العلماء الأمريكيون

١٧ - لم يساهم الكتاب الأمريكيون حتى أواخر القرن التاسع عشر فى المالية العامة بما يستحق الذكر ، ثم ظهرت منذ سنة ١٨٨٧ حتى سنة ١٩٠٠ ستة مؤلفات هامة ، نلمس فى ثلاثة منها أثر المذهب الإنجليزى . وهى كتاب « الديون العامة » ، الذى نشر سنة ١٨٨٧ « وعلم المالية » سنة ١٨٩٨ .

وكلاهما لآدمز (H. C. Adams) و « الضرائب علما وعملا » نذافيد ويلز (David A Wells) سنة ١٩٠٠ ، أما الثلاثة الأخرى غيظهر فيها أثر العلماء الألمان وهي كتاب « الضرائب في الولايات والمدن الأمريكية » ومؤلفه إلى (R T Ery) سنة ١٨٨٨ « ونقل واستقرار الضرائب » و « الضريبة التصاعدية » ومؤلفهما أدوين سليجمان (Edwin R A Seligman) وظهر الأول سنة ١٨٩٢ والثاني سنة ١٨٩٤ ، وقد اهتم المؤلف فيهما بالنواحي التاريخية والاجتماعية للضرائب .

ومع ذلك لم يتغلب أى المذهبين الإنجليزى أو الألمانى فى الولايات المتحدة إذا اضطرت ظروف تلك الدولة علماء المالية فيها إلى الاهتمام بمالية الولايات والهيئات المحلية . ونذا وجهوا عنايتهم نحو المسائل العملية فاقتربوا بذلك من العلماء الديوانيين ، وقد اهتموا منذ منتصف العقد الرابع من القرن الحالى ببحث الآثار الإجتماعية والإقتصادية للنفقات العامة والضرائب والقروض .

علماء العرب والدراسات المالية :

١٨ - من أبرز الآثار الى تركها العرب فى الدراسات المالية كتاب الخراج لأبى يوسف يعقوب بن ابراهيم الأنصارى المتوفى سنة ١٨٢ هجرية ، وكان قاضى القضاة فى خلافة هارون الرشيد ، وضمه جواباً على أسئلة وجهها إليه الخليفة فيما ينبغى عمله لانتظام جباية الخراج وغيره من موارد بيت المال ، وقد أجابه على كل سؤال منها جواباً مفصلاً أرشده فيه الى أفضل الأساليب وأعد لها فى الجباية والاتفاق وضمنه أبحاثاً مستفيضة عما سأله من الأمور .

ومن عالجوا بعض نواحي الدراسات المالية وبخاصة مسائل الجباية : ابن خلدون فى تاريخه المعروف ، وقدامه بن جعفر فى كتاب الخراج ، وابن خرداذبة فى كتاب المسالك والممالك

§ ٣ - الفكرة التقليدية والفكرة الحديثة للمالية العامة

الفكرة التقليدية للمالية العامة : (١)

١٩ - تطورت المالية العامة تطوراً كبيراً خلال الأربعين سنة الأخيرة ، ولم يلحق التطور وسائلها الفنية فحسب ، وإنما لحق فكرة المالية العامة نفسها ، وأهدفها :

وهذا التطور ليس سوى نتيجة وصدى التطور الدولة ذاتها ووظائفها ، فعلم الية العامة التقليدى ، كما قرحه الكتاب التقليديون أمثال ليون ساي (Léon Say) وجاستون جيز (G. Jéze) كان يرتبط بالدولة لحررة التى سادت أثناء القرن التاسع عشر ، والتى كانت لا تحتفظ لنفسها إلا بأقل قدر ممكن من الوظائف ، وتحمج عن التدخل فى الشؤون الاجتماعية والإقتصادية فاما أصبحت الدولة ترى من واجبها التدخل فى لاقتصاد القوى لتوجيه ، يل لإدارته سعيًا وراء تحقق مصلحة الجماعة ، كان لابد من تغير غكرة المالية العامة وأهدافها ووسائلها .

وطبقا للفكرة التقليدية كانت الوظيفة الأساسية للعماله العامة ، التى يجب عليها أن تكفى بها ولا تتعداها إلى غيرها ، هى مد الدولة بالموارد الضرورية لتغطية الأعباء العامة ، وتوزيع تلك الأعباء على أفراد الجماعة توزيعاً عادلا ، إذ مهما كانت الوسيلة المستعملة لتغطية الأعباء العامة ، فانها تنهى فى آخر الأمر باقتطاع جزء من ثروات الأفراد ، وهذا واضح بالنسبة للضريبة والرسوم ، وأقل وضوحاً بالنسبة للقرض ، على أننا إذا معنا النظر لوجدنا أن الأمر لا يختلف بالنسبة للقرض أيضاً ، لأن البالغ التى تقترضها الدولة يجب سدادها ، كما ينبغى دفع فوائد عنها للمقرضين ، والضريبة على التى تمد الدولة بالمبلغ اللازمة لسداد القرض وفوائده . فالقرض

ينتهى أيضاً إلى الضريبة ، وهو أيضاً طريقة لتوزيع الأعباء العامة

وقد تلجأ الدولة للتضخم لسداد نفقاتها ، ومع ذلك فالالتجاء إلى التضخم لم يخرج عن كونه وسيلة لتوزيع الأعباء العامة ، ولكنه وسيلة عشوائية نصيب الأفراد دون تمييز .

وتوزيع الأعباء العامة على الأفراد توزيعاً عادلاً مبدأ من المبادئ الأساسية للمالية العامة التقليدية ، وقديماً كانت الطبقات التي ييدها مقاليد الأمور ترهق بالضرائب غيرها من الطبقات ، وقد جاهد الناس طويلاً لاقرار مبدأ التوزيع العادل للأعباء العامة ويمكن القول بأن الهدف الأساسي من النظم البرلمانية هو توزيع الأعباء العامة توزيعاً عادلاً ، ولهذا السبب لم تقرر الفكرة التقليدية للمالية العامة التضخم كوسيلة لتوزيع الأعباء العامة ، لأنه لا يتفق مع مبدأ المساواة في تحمل الأعباء .

والخلاصة أن علم المالية العامة طبقاً للفكرة التقليدية ويقتصر على البحث في كيفية تغطية الأعباء العامة ، وفي توزيعها توزيعاً عادلاً على جميع أفراد الجماعة على قدر المستطاع ، وعلة وجوده هي ضرورة حصول الدولة على الأموال اللازمة لقضاء الحاجات العامة وواجبها في توجي العدالة في الحصول على هذه الأموال .

والفكرة التقليدية للمالية العامة ، كما سبق القول ، تضيق من وظائف الدولة وقد قصر آدم سميث الوظائف على الدفاع الخارجي ، وحفظ الأمن الداخلي ، والقضاء ، والقيام ببعض الأشغال العامة الأساسية كإنشاء الطرق ، التي لا يقدم عليها الأفراد لأنها لا تغل ربحاً مع ضرورتها لحياة الجماعة ، وفيما عد ذلك يجب على الدولة أن تترك الأفراد أحراراً ليسيروا وراء مصالحهم الخاصة بالطريقة التي يرون أنها أكثر جدوى ، ينافس كل منهم برأس ماله وعمله رأس مال غيره وحله ، فرداً كان أم جماعة وينبغي على الأخص ألا تحاول الدولة أن توجه رؤوس أموال الأفراد أو عملهم نحو الأعمال التي ترى أنها تلائم أكثر من غيره مصلحة المجتمع لأن الدولة في اعتقاده إذا حاولت ذلك تعرضت لاختطأ عديدة .

وقد أخذ اتباع آدم سميث وغيرهم من رجال السياسة في ذلك العصر بفلسفته ، وضيعوا من وظائف الدولة ، فقال ساي (Say) إن أفضل الاتفاق ما قل مقداره ، وحسن الضرائب أقلها مبلغاً ، وقال بعض رجال السياسة ، السير هنرى بارنل (Sir Henry Parnell) إن أى قدر بسيط من النفقة يصرف فيما لا تدعو إليه ضرورة ملحة من حفظ النظام العام أو حماية الوطن من العدوان ، اسراف لا مبرر لهم ، وعبء ظالم على الشعب . كذلك جذب السامى الانجليزى جلاستون (Gladston) ترك الأموال بين أيدي الأفراد يشرونها ، بدلا من أن تأخذها الدولة منهم بواسطة الضرائب لأن استعمالها للأموال غير منتج أو في سبيل الاسراف .

٢٠ - على أنه أثناء الحرب العالمية الأولى (١٩١٤-١٩١٨) أخذت

الدولة تتدخل في المجال الإقتصادي ، وقامت بأعمال على درجة من الخطورة كتوزيع المواد بالبطاقات والرقابة على الأسعار وعلى الأجور ، وغير ذلك مما لا يتفق مع نظام المشروع الحر ، ولكن الدولة في ذلك الوقت كان لديها من الوسائل الفنية والمعلومات الاقتصادية ما مكنها من التوسع في وظائفها توسعاً كبيراً ، على عكس ما كان عليه الحال أثناء القرنين الثامن عشر والتاسع عشر .

وقد ترتب على الفكرة التقليدية للمالية العامة نتيجتان هامتان هما :

(١) أن حجم الميزانية (أى مقدار النفقات والإيرادات) ينبغى أن يكون أقل ما يمكن .

(٢) أن توازن الميزانية سنوياً قاعدة يجب احترامها احتراماً تاماً .

الفكرة الحديثة للمالية العامة :

٢١ - تلك هى الفكرة التقليدية للمالية العامة ، وقد تغيرت بعد ذلك

وحلت محلها الفكرة الحديثة وخاصة بعد الكساد الكبير الذى حدث في أواخر العقد الثالث وأوائل العقد الرابع من القرن الحالى (١٩٢٩-١٩٣١) .

مما لا يخفى أن نظام مالى له تأثيره على العناصر الاقتصادية والاجتماعية

للدولة ، وكل إجراء مالى يؤثر عند التطبيق فى القطاعات الرئيسية للنشاط القومى ، كما يتضح مما يلى :

هناك ، كما سئرى ، نوعان من الضرائب : ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة ، والدولة قد ترى ، عند ما تحتاج إلى الأموال ، أن تلجأ إلى الضرائب غير المباشرة لسهولة جبايتها ، وصعوبة التهرب منها إذ لا يشعر الأفراد بها لأنها تندمج فى ثمن السلعة أو الخدمة ، على العكس من الضرائب المباشرة ، ولكن الضرائب غير المباشرة تصيب الأفراد بغير تمييز . فلا تأخذ فى الاعتبار غنى من يدفعها أو فقره ، ولذا فإن عبأها يكون أشد على الفقير منه على الغنى ، لأن كلا منهما يدفع ذات المبلغ بينما الأول أقل مالا من الثانى ، ولذلك فإن كل زيادة فى الضرائب غير المباشرة تقلل من القدرة على الاستهلاك بالنسبة للطبقات الشعبية ، وتزيد حالهم سوءاً ، من ذلك ترى أن الإجراء المالى البحث كان له أثره على التوازن الاجتماعى فزاد من اختلاله .

كذلك قد ترى الدولة زيادة الضرائب أثناء فترة الكساد لتزيد من إيراداتها وتقلل من العجز فى ميزانيتها ، ولكن هذه الزيادة تزيد من تكاليف إنتاج المشروعات ، وتؤخر بالتالى الخروج من مرحلة الكساد ، من ذلك نرى الإجراء المالى البحث كان له أثره على التوازن الإقتصادى فزاد من اختلاله . كان ذلك هو الحال دائماً ، لكل إجراء مالى تأثيره فى القطاعات الرئيسية للنشاط القومى ، على أن هذا التأثير لم يبلغ فى الماضى من القوة ما يجعله بارزاً واضحاً ، نظراً لقلة ما كانت تستوعبه النفقات العامة من الدخل القومى قبل الحرب العالمية الأولى كانت النفقات العامة فى الولايات المتحدة ٦,٥ ٪ من الدخل القومى ، ولم تزد على ١٠ ٪ منه خلال السنوات من ١٩٢٠ إلى ١٩٢٩ .

أما اليوم فقد أصبح هذا التأثير أشد قوة وأكثر وضوحاً مما كان عليه ، إذا أخذ مقدار النفقات العامة وبالتالى حجم الميزانية يزداد كثيراً ، فبلغت النفقات العامة فى سنة ١٩٣٦ : ٢٤ ٪ من الدخل القومى فى إنجلترا ، و ٢٧ ٪

منه في فرنسا ثم ارتفعت في سنة ١٩٤٨ إلى ٣٤٪ و ٣١٪ في كل منهما على التوالي .

وأسباب تلك الزيادة كثيرة كما سنرى ، وأهميتها كبيرة ، وقد ترتب على ضخامة الميزانيات في العصر الحاضر أن استند تأثير المالية العامة في الجماعة الحديثة ، كما أخذ تأثير زيادة الضرائب على التوازن الإقتصادي والاجتماعي يظهر بوضوح للرأى العام ، وعلى الأخص للفنيين ، مما دعا إل الاهتمام بها عند وضع الميزانية ، بحيث تراعى الاعتبارات الإقتصادية والإجتماعية إلى جانب الإعتبارات المالية . ومع هذا التطور أخذت الفكرة الحديثة للمالية العامة في الظهور إذا رأى رجال الاقتصاد والمصححون الاجتماعيون امكان الاستعانة بالنظام المالى لبلوغ أهداف اقتصادية واجتماعية بحته ، بهذا جعلوا من المالية العامة شيئاً فشيئاً أداة للتدخل الإقتصادي والاجتماعي مما بديل الفكرة التقليدية للمالية العامة ووسع من أهدافها .

بدأ هذا التحول بعدم اقرار القوانين المالية المختلفة إلا بعد دراسة آثارها ، ثم امتد بعد ذلك إلى استعمل الوسائل المالية لبلوغ أهداف غير مالية ، ومن هذا القبيل ما فعله كثير من دول أوروبا الغربية المهتدة بانخفاض عدد سكانها من فرض ضرائب على العزاب وعلى المتزوجين الذين لم ينجبوا أولاداً ، وفرض ضرائب خاصة على الشركات الكبيرة للحد من التركز الرأسمالى الذى يودى إلى اخفاء المشروعات المتوسطة والصغيرة ورفع سعر الضرائب على الدخول والثروات الكبيرة للتقليل من التباين بين الطبقات ، ووضع الميزانية بحيث تسير الدورة الاقتصادية ، وقد بلغت تلك السياسة ذروتها في الاتجاه إلى جعل تحقيق العمالة الكاملة والأمن الاجتماعى الهدف الأساسى للميزانية العامة .

وجدير بالذكر أن استعمل الوسائل المالية في بلوغ أهداف غير مالية لم يكن أمراً جديداً على المالية العامة ، فقد استعملت الضرائب الجمركية

منذ عهد بعيد بقصد حماية الإنتاج القومى ، على أن هذا الاتجاه لم يتوسع فيه حتى الحرب العالمية الأولى ، وكان الكساد الكبير الذى حدث بعد سنة ١٩٢٩ والذى لم يسبق له مثيل فى العصر الحديث فى شدته وطول بقائه هو الذى دفع بالمالية العامة شوطاً بعيداً فى الاتجاه الحديدي ، وزعزع الاعتقاد فى جدوى المبدأين التقليديين السابق ذكرهما وهما مبدأ التقليل من النفقات العامة إلى أقل حد مستطاع ، مبدأ المحافظة على توازن الميزانية سنوياً.

وقد كان الكتاب التقليديون يفرّضون مجتمعاً يسوده التوظيف الكامل للعمل ورأس المال ، فلم يرشعوا سياسة للضرائب والنفقات يراعى فيها أثرها المضاد للدورة الاقتصادية ، ونيس معنى ذلك أنهم لم يفتنوا إلى أثر الاتفاق العام على الاقتصاد القومى ، لأن طلب الدولة يعذر جزءاً من الطلب الكلى للسلع والخدمات ، وهو بهذا يؤثر على نوع ومقدار السلع المنتجة ، وعلى ظروف التوظيف . ولكنهم أنكروا أن يزيد الاتفاق العام من حجم التوظيف فوصف باستابل (Bastable) الفكرة القائلة بأن النفقات العامة تزيد من التوظيف بأنها بعيدة عن الحقيقة ، لأن ما تأخذ الدولة ، على حد قوله ، من أموال الأفراد لتغطية النفقات فان لابد من أن يستعملوه فى استئجار العمال وفى شراء السلع ، ولكنه لم يفتن إلى أن الأفراد قد يمسكون تلك الأموال ، ولا ينفقونها (وهو ما يحدث أثناء مرحلة الكساد) ، وإذا كانت هناك موارد للعمل ورأس المال معطلة ، فان الضرائب التى تحصلها الدولة من الأفراد وتنفقها تضيف إلى الطلب الكلى وتزيد من فرص التوظيف ، كذلك لم يبحث حالة تمويل الدولة نفقاتها عن طريق خلق قوة شرائية جديدة وليس عن طريق الضرائب .

ويرجع هذا الخطأ بالأخص إلى فرض وجود العمالة الكاملة ، ذلك أن النظرية التقليدية الخاصة بمستوى العمالة تهمل ظاهرة أساسية من ظواهر الحياة الاقتصادية فى الدول الرأسمالية المتقدمة فى الصناعة ، وهى ظاهرة البطالة الإجبارية ، لأنها ترى أن النظام الإقتصادى متى وصل إلى مستوى العمالة

الكاملة فإنه يعمل من تلقاء نفسه على المحافظة عليه، بحيث إذا حدث انحراف عن ذلك المستوى قامت عوامل آلية بإعادته إليه ، وأن ظهور البطالة في الحياة الاقتصادية ليس إذ نتيجة عدم مرونة تلك العوامل الآلية مما يعوق النظام الإقتصادي عن العودة إلى مستوى الالة الكاملة في فترة وجيزة . وبينت النظرية التقليدية أن أهم مصادر تلك العوائق هو عدم مرونة الأجور الحقيقية للعمال، إذا أن الأجر الحقيقي للعمال كثيراً ما تنقصه الحساسية لمسايرة حالة الالة في الدولة، وبنت على ذلك أن البطالة التي تنشأ في النظام الإقتصادي عادة بطالة اختيارية ، ترجع إلى رفض الال العمل بالأجر الحقيقي المنخفض الذي يحقق لهم مستوى المعالة الكاملة .

كان ذلك هو الاعتقاد السائد حتى كانت أزمة سنة ١٩٢٩ - ١٩٣١ وأصاب البطالة الأعداد الهائلة من العمال ، مما أفقد الثقة في مقدرة الاقتصاد على التوازن الذاتي الذي تقوم به النظرية التقليدية ، وقد تكفل كينز (J M Keymas) بلحظ تلك الآراء في كتاباته وبخاصة في مؤلفه الحسمى « بالنظرية العامة » ، وقال بأن الادعاء بأن الأعداد الهائلة ، من العمال الذين كانوا في حالة بطالة أثناء أزمة سنة ١٩٢٩ - ١٩٣١ كانوا من الممتنعين عن العمل بأقل من اجر حقيقى معين ، ادعاء لا يقوم على أساس ، وأنه لا يمكن لذلك اعتبارهم في حالة بطالة اختيارية .

ولكى يفسر كينز ظاهرة البطالة الاجبارية وضع نظرية في المعالة أوردها في كتابه « النظرية العامة » المشار إليه ، نتلخص في أن المستوى العام للمعالة يتحدد بمستوى الطلب الكلى الفعلى في الدولة . فاذا كان ذلك الطلب كافياً لاستيعاب القوى العاملة التي تعرض في السوق بأجر معين تحققت لتلك الكمية من العمل حالة المعالة الكاملة . والا ظهرت البطالة الاجبارية ، ولما كان الطلب الكلى الفعلى يتكون من الطب الكلى على الاستهلاك والطلب الكلى على الاستثمار والطلب الحكوى على السلع والخدمات ، وكان الطلب على

الاستهلاك ثابتاً تقريباً ، على عكس الطلب على الاستثمار فإنه سريع التغير ،
وضح الدور الذى يجب على الدولة أن تقوم به لتعويض التدهور فى الطلب
الكلى على الاستثمار . هذا التحليل وضع كينز الأساس النظرى للنصائح
العملية التى أبداهها كثير من الاقتصاديين أثناء أزمة ١٩٢٩ - ١٩٣١ ، وإلى
تتلخص فى أن تقوم الدولة بمشروعات عامة لبعث اذلاتنعاش فى الاقتصاد
القوى ، وبدأت الأنظار تنجذ نحو السياسة المالية باعتبارها وسيلة لمكافحة
البطالة واشاعة الاستقرار فى الاقتصاد القوى للبلاد المتقدمة .

وقد سبق علماء الاقتصاد السويديون أمثال ميردال ، وأولان ، ولندال
(Lindahl, Ohlin, Myrdal) كينز فى آرائه وإن لم يكتب لمؤلفاتهم الذبوع
والانتشار لكتابها باللغة السويدية ،

أثرت الآراء السابقة فى السياسة المالية لمعظم الدول ذات الإقتصاد المتقدم ،
فأخذت تزيد أو تقلل من نفقاتها العامة إلى الحد الذى تتحقق عند العمالة
الكاملة ، وذلك بالتوسع فى الاستثمار العامة عند هبوط الاستثمار الخاصة
والطريق منها عند زيادة هذه الأخيرة ، كما زادت من الانفاق على الخدمات
الاجتماعية .

كذلك قام كثير من الدول الناشئة أو المتخلفة بمشروعات للتنمية الإقتصادية
وتحسين ظروف المعيشة ، وتتخذ هذه المشروعات شكل خطط تنفذ فى عدد
معين من السنين كخمس سنوات أو ست أو عشر ، وتحتوى على تدابير
اقتصادية ومالية واجتماعية تهدف إلى زيادة القوى الإنتاجية ، وتحسين
مستوى المعيشة .

ولم يقتصر هذا الاتجاه الحديد نحو التوسع فى وظائف الدولة على النطاق
الدخلى . بل تعداه إلى النطاق الدولى ، فجاء فى المادة ٥٥ من ميثاق الأمم
المتحدة الموقع عليه فى سان فرانسيسكو فى ٢٦ يونيو سنة ١٩٤٥ ، أن الأمم
المتحدة تعمل على تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب العمل المنصل
لكل فرد ، والنهوض بعمول التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

كذلك نجد تأكيداً للأهداف الجديدة للدولة في قرارات عدة مؤتمرات
كمؤتمر التجارة والعملية الذي عقدته الأمم المتحدة في هافانا بكوبا من ٢١
نوفمبر سنة ١٩٤٧ ، إلى ٢٤ مارس سنة ١٩٤٨ .

أدت هذه الأهداف الجديدة للدولة إلى اخفاء الفكرة التقليدية التي
كانت تتطلب من الدولة أن تبقى على الحياد بالدسبة للحياة الاقتصادية ،
فقد أصبح على الدولة الحديثة واجبات هامة يستلزم القيام بها نفقات طائلة
وإيرادات كبيرة حتى لا يمكن الكلام الآن عن حياد السياسة المالية للدولة ،
طالما كانت النفقات العامة تستوعب ما يراوح بين ثلث الدخل القوي ونصفه
وان ما يميز المرحلة الحاضرة للسياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية عن المرحلة
السابقة هو أن الأفراد الآن لا يوافقون فقط على أن للمالية العامة تأثيراً
على الاقتصاد وإنما يسعون إلى الحصول على هذا التأثير عمداً عن طريق
السياسة المالية .

ولم تعد ميزانية الدولة ميزانية مالية فحسب ، هدفها الوحيد الإذن بحماية
الضرائب لتنظيم النفقات العامة ، ولكنها أصبحت ميزانية اقتصادية ، هدفها
تنسيق وتوجيه الاقتصاد القومي نحو أهداف الدولة التي ترسمها في خطة
اقتصادية عامة .

٢٢ - وخلاصة القول انه بينما تعالج المالية التقليدية المشاكل المالية
منفردة عن الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأمة ، تعالجها المالية العامة الحديثة
وسط هذه المشاكل ، وبينما المالية التقليدية بالتوازن الحسابي بين إيرادات
الميزانية ونفقاتها ، تهتم المالية الحديثة بالتوازن العام للحياة الاقتصادية والاجتماعية
وترى أن توازن الاقتصاد القومي في مجموعة قد لا يتحقق ، في بعض الظروف
إلا على أساس عجز في ميزانية الدولة ، وهي النظرية المعروفة باسم « نظرية
العجز المقصود » (وسنعود إليها عند الكلام على الميزانية في القسم الرابع
من هذا الكتاب) على أن هذه النظرية لا تعني أن يكون بالميزانية عجز دائم
أو أن كل عجز في الميزانية مفيد ، ولكنها تعني أن العجز وسيلة في أحوال
معينة لتحقيق التوسع الاقتصادي ولحل الأزمات إذا حسن استعماله .

المالية العامة الاشتراكية : أدت التغيرات الأساسية في تنظيم الإنتاج والتوزيع واتباع طريقة التخطيط في إدارة الاقتصاد القوي وتنظيمه في الدول الاشتراكية إلى تغيرات مشابهة في المالية العامة . وقد استعملت أدوات المالية العامة وعلى الأخص الضرائب والنفقات في مبدأ للاسراع في الانتقال من الرأسمالية إلى الاشتراكية . ويمكن القول بأن المالية العامة الاشتراكية تدرس العلاقات اذ تصادية التي يتم على أساسها توفير الموارد ، وفقاً لخطة قومية لتوزيع الناتج الاجتماعي والدخل القوي التقدي لمواجهة متطلبات الإنتاج والاستثمار القومي وغير ذلك من الحاجات الجماعية .

§ ٤ — بعض المراجع الأجنبية في علم المالية العامة والتشريع المالي

٢٣ — باللغة الفرنسية

Allix, E.; Traité élémentaire

financières française 6e éd. Paris, 1931.

Baudhuin, F.; Précis de finances publiques, 2 vols. Buxelles' 58 et 419

Boucard et Jèze; Eléments de la science des finances, 2 vol. 2e e.d., 1902.

Delbez, L.; Eléments des finances publique-, Paris; 1955.

Duverger, M.; Institution financières, Paris, 1956.

Jèze, G.; Tr. de sc. des finance Le budget, 1910.

Jèze, G.; Cours élémentaire de science de finances et de législation
financière française. 5e éd.

I: Théorie générale du bud& gat, 1922; II: Dépencespublique et
et théorie générales du crédit publique, 1925; III:La technique du
crédit public, 1925; Nouvelle edi.; 1913.

Laferrière J.; etWaline, M; Traité élémentaire de science et de législation
financières, Paris; 1952.) Budget, Revenus)

Trotabas, L.; Précis de science et de législation financières, 1e éd. 1954.

Vedel, G., Cours de légi lation financière, 1955

ومن الكتب المترجمة إلى الفرنسية :

Nitti, F.; Principes de science des finances 2 vols. 1928.

Wagner, A.; Traité de la science des finances. 5 vols. 1913.

- Angelopoulos, A.; L'Etat et la prospérité sociale; nouveaux principes de finances publiques
- Ardant, Problèmes financiers contemporains, 1949
- Barrère, A.; Politique financière, 1959.
- Baudhuin, F.; Les théories modernes en matière de finances publiques, 3e éd. Louvain, 1944
- Dvax, G.; La comptabilité publique, T. I. 1957
- Laufenburger, H.; Traité d'économie et de législation financières, 4 vols
- Laufenburger, H.; Traité d'économie et de législation financières, 4 vols : I: Revenu, capital, et impôt, 4e éd. 1950 - II: Dette publique et richesse privée, 3e éd. 1948. - III: Budget et Trésor, 3e éd. 1948. IV: Législation fiscale et documents financiers 3e éd. 1948. - 5e éd. I: Théorie économique et psychologique des finances publiques, 1965 - II: Economie du système fiscal français, national et local, 1954.
- Laufenburger, H.; Finances comparées. Etats-Unie, France, Grande Bretagne, U.R.S.S. 2e éd. 1951.
- Lauré, M.; Traité de politique fiscale, 1956.
- Marchal, J.; Rendements fiscaux et conjonctures, 1942.
- Masoin, M.; Théorie économique de finances publiques, Paris - Bruxelles 1946.
- Trotabas, L.; Institutions financières, 1960
- « ; Science et technique fiscales, 1960

٢٤ — باللغة الإنجليزية :

- Dalton, H.; Principles of Public finance, 4th. ed. London 1956
- Hicks, U.; Public Finance. London 1951. 2nd. ed.
; British public finances, their structure & development (1880- 1952)
London 1954.
- Pigou, A. C. ; A study in Public Finance, London

Prest, A. R. ;Public finance in theory

Robinson. M.E. ; Public Finance, London , 1923.

Shirras. G. ; Findlay. ; Science of Public Finance. 2 vol. 3rd. éd. 1936.

Stamp, Sir J , The Fundamental Principles of Taxation, London, 193 6

(ب) مؤلفات أمريكية :

Allen, E D , & Brownley, O Economics of public finance, N Y 1953

Bator, F ; The question of government spending, N Y

Buehler, A G. ; Economics of public finance 3rd ed N Y 1948

Duc J F ; Government finance an economic analysis (Homewood III)
1954

Groves, H M ; View points of public finance, 3rd ed N Y 1948

Financing government 3rd ed N Y 1950

Howard, M S , Principles of government Finance, Chicago, 1940

Jensen, J OP , Problems of public finance, N Y 1924

Lutz, H L , Public finance

Mills M C ,& Starr, G W Reading in public finance, N Y 1932

Musgrave, A , The Theory of Public finance, N Y 1959

Plen; Public finance,

Seligman E R A , Studies in public finance, N Y 1925

« Principles of fiscal science

Shulz, W J & Harris, C L American public finance 6th ed N Y 1954

Tailor P E , The economics of public finance, N Y 1953

(ج) مؤلفات سوفيتية :

London, 1950 - Nove A The Soviet Economy, London, 1951

Soviet Financial System, Moscow, 1960

٢٥ — باللغة الإنطالية :

- Cosciani C , Principio di scienza delle finanze, Torino 1953
D'Albergo,E , Economia della finanza pubblica 2 vol Bologna 1952
De Viti De marco ; Primi principi della economia finanziaria: Public Finance, 1936
Einaudi, L , Corso dei scienaz della finanza, Torino 1926
» Principi di scienza delle finanze Torino 1940
Gangeni, L ; Elementi di scienza delle finanze 2 vol Napoli 1945 - 1924
Graziani, Istituzioni di scienza dele finanze, Torino, 1929
Griziotti, B ; Saggi sul rinnovamento dello studio della scienza delle fina9
ze e del diritto finanziario ,Milano, 1953 n
Mors'lli, E ; Corso di scienza de'la pubblica finanza, t I Padova 1949
Papi,U G ; Lezioni di scienza delle finanze, Roma 1947
Presenti, A ; Lezioni di scienze delle finanze e diritto finanziario, 1961
Rumboldt, T ; le imposte fondiarie, Torino 1961
Tivaroni, S ; Compendio di scienza delle finanze, 2 vol Bari 1949

٢٦ — باللغة الألمانية :

- Amonn, A ; Wirtschaftspolitik in der Schweiz in Kritischer Sicht
Zürich, 1960
Gerloff W Die oeffentliche finanzwirtschaft, 2e ed , Franckfort, 1948
Gerloff,W & Neurmark,(et autres) ; Handbusch der finanzwissenschaft
3 vols Tübingen, 1952 - 1956
Schmoelders, G , finanzpolotik, Berlin 1955
Therhalle, F , Die finanzwirtschaft des States und derGermeinden Berlin
1931
Wagner A,; Finanzwirtschaft

٢٧ — مجلات :

Annales de finances comparées publiée per l'Institut de Droit comparé de

(l'Université de Paris,) Section finances publiques)

Jusqu'en 1954 Pui remplacée par : Etudes de finances publiques

Annuaire de statistiques financières, Paris

Archives Internationales de finances, Paris

Archives Internationales de finances publiques

Bulletin de statistiques de législation Comparée) 1941 - 1948

Bulletin de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts indirects

Bulletin de statistique et de législation comparée 19441 - 1948

Pui : Statistiques et études financières

Bulletin des contributions directes

Bulletin législatif Dalloz) depuis 1918 et suite du Recueil Duvergier
depuis 1955)

Cahiers de droit fiscal international

Documentation française; Notes et études documentaires (Présidence
Conseil)

Finances publiques, Haarlem, depuis 1946 devenu en 1935 Public

Finances, publiques Sirey

Recueil Dalloz et Recueil Sirey

Revue d'Economie politique

Revue de science et de législation financières Fondée en 1903 par Gast

Jèze, depuis le 1er janv 1956 elle a pris le titre de : "Revue de science
ce financière (1956 - dirigée actuellement par Henry Luxembourg

Revue des contributions indirectes

Revue du Trésor) publiée sous le patronage du Directeur de la Compta
bilité publique)

Revue Economique, - Armand Colin depuis 1950

Travaux de l'Institut international de finances publiques) depuis 1938)

(ب) باللغة الإيطالية :

Archivio finanziario (Italie)

Economia Internazionale Genova

Rivista di Diritto finanziario e scienza delle finanze Milano

Rivista di politica economica - Roma

(ج) باللغة الإنجليزية :

The American Economic Review - Evanston

Bulletin for international fiscal documentation) Pays-Bas

The Economic Journal - Cambridge,

Economica- London

Federal Reserve - U S A

National Tax Journal - Boston U S A

Public finance - Pays-Bas

The Quarterly Journal Economics - Cambridge

(د) باللغة الألمانية :

Finanzarchiv - Allemagne

Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik - Basel

(هـ) باللغة الأسبانية :

Rivista de Derecho Financiero y de Hacienda Publica - Madrit

Rivista de Economia - Mexico

منهج الدراسة

١٨ - موضوعات هذا الكتاب موزعة على أربعة أقسام كالآتي :

القسم الأول : النفقات العامة .

القسم الثاني : الإيرادات العامة .

القسم الثالث : القسروض العامة .

القسم الرابع : الميزانية :

القسم الاول النفقات العامة

القسم الاول النفقات العامة

مقدمة :

٢٩ - لم يعن علماء المالية العامة القداى بدراسة النفقات العامة ، رغم أهميتها الكبيرة في الفكرة التقليدية للمالية العامة ، وقلما نجد في الكتب القديمة ، وبخاصة الكتب الفرنسية ، باباً مخصصاً للنفقات العامة ، وإذا كان هناك مثل هذا الباب فإنه يعالج على الأخص النواحي القانونية للنفقات العامة ووسائل الرقابة عليها . ولم يهتم العلماء التقليديون بطبيعة النفقات العامة ، إذا اعتبروا النفقة العامة مشكلة إدارية أو سياسية ، ولم يعتبروها مشكلة مالية . فتخصيص نفقة ما للتسليح أو للتعليم أو للاستثمار لم يكن له أهمية مالية في نظرهم ، ولكنه كان مسألة اختيار سياسى بين مختلف أنواع نشاط الدولة . وقد اهتم العلماء التقليديون قبل أى شىء آخر بمبلغ النفقات العامة لا بمحتوياتها ويظهر بوضوح من دراستهم لتوازن الميزانية ، فالنظرية التقليدية ترفض أن يكون بالميزانية عجز ، أى زيادة في النفقات على الإيرادات ، ولكنها لا تهتم بطبيعة النفقات أو الإيرادات .

٣٠ - أما المالية العامة الحديثة فإنها تختلف في نظرتها إلى النفقات العامة اختلافاً جوهرياً عن المالية التقليدية ، فهي تهتم بمحتويات النفقات قبل أن تهتم بمبلغها ، كما أنها لا تعطي للنفقات الأسبقية التي تعطيها لها النظرية التقليدية ، وتنكر فكرة أن الدولة تحدد دائماً نفقاتها أولاً وأنها تعد إيراداتها في حدود نفقاتها ، كذلك تنكر فكرة الإقلال من النفقات العامة . والاقترصار على المرافق الضرورية التي لا يمكن الاستغناء عنها ، ولا ترى في النفقات العامة سوى وسيلة من الوسائل المالية التي تستعملها الدولة ، مع غيرها من الوسائل المالية الأخرى ، لبلوغ أهدافها ، والتي ينبغي النظر إليها معاً كجموعة

مرتبط بعضها ببعض . ومن ثم كان اهتمام المالية العامة الحديثة بطبيعة النفقات العامة ومحتوياتها .

ومما لا شك فيه أن العلماء التقليديين لم يهتموا دائماً بمحتويات النفقات العامة ، فنظريتهم عن القرض والاقتصار فيه على تغطية النفقات التي تغل دخلاً أو النفقات غير العادية تنطوي على تحليل لمحتويات النفقات العامة ، ولكن هذا التحليل ظل أولياً وقاصراً على بعض قطاعات النفقات العامة ، أما النظرية الحديثة فعلى العكس من ذلك تعتبر دراسة محتويات النفقات العامة عنصراً أساسياً .

٣١ - ستكون دراستنا للنفقات العامة موزعة على ستة فصول على النحو الآتي :

- الفصل الأول : تعريف النفقة العامة وعناصرها .
- الفصل الثاني : حدود النفقات العامة .
- الفصل الثالث : أنواع النفقات العامة :
- الفصل الرابع : التقسيم الوضعي للنفقات العامة .
- الفصل الخامس : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .
- الفصل السادس : ظاهرة الازدياد المطرد في النفقات العامة .

الفصل الأول

تعريف النفقة العامة وعناصرها

تعريف النفقة العامة :

٣٢ — النفقة العامة هي استعمال هيئة عامة (١) مبلغاً من النقود لسداد

حاجة عامة ، فعناصرها ثلاثة :

استعمل مبلغ من النقود ، وهيئة عامة تستعمل هذا المبلغ ، والغرض منها سداد حاجة عامة .

العنصر الأول : استعمال مبلغ من النقود :

٣٣ — لكي توجد نفقة عامة لابد من استعمال مبلغ من النقود ثمناً لشراء المواد والأدوات والخدمات التي تحتاج إليها العامة لسداد الحاجات العامة . وهذا ما يميز النفقات العامة في الدول الحديثة عن غيرها من الوسائل التي استعملتها الدول فيما مضى ، كالحصول على ما يلزمها من مواد بدون ثمن ، أو ارغام الأفراد على العمل بدون أجر ، وما يميزها أيضاً عن بعض الوسائل التي لا تزال متبعة إلى اليوم في بعض الدول ، ولكنها في طريقها إلى الزوال بالتدريج ، كالميزات العينية مثل السكن المجاني ، أو الميزات الشرفية كمنح النياشين أو السماح للموظفين بتحصيل أجورهم من الأفراد مباشرة مقابل الخدمات التي يؤدونها ، كموثقي العقود في فرنسا ومسايخ الحارات في مصر قبل إلغاء هذا النظام .

وقد تركت هذه الوسائل لأنها تنافي المبادئ الديمقراطية ، فجعل الوظائف

النياية في فرنسا مجانية طوال القرن التاسع عشر ، أدى إلى إحتكار الطبقات الغنية لها وهذا امكنا أن تلقى الجانب الأكبر من عبء الضرائب وعبء الخدمة العسكرية على الطبقات الأخرى ، كذلك تسخير الأفراد يقلل كثيرأ من كفاءتهم لأنه يقتل فيهم الدافع الشخصى على العمل ، فتصبح التضحية التى تفرضها الدولة ليهم أكبر من المنفعة التى تعود عليها من تسخيرهم . وقد تارتب على استعمال طريقة الشراء زيادة النفقات العامة ، وبالتالي ، زيادة الضرائب ولكن ذلك لم يصحبه حتما زيادة الأعباء العامة على الأفراد ، وإنما أدى إلى توزيعها عليهم توزيعاً عادلاً .

العنصر الثانى : أن تكون النفود المستعملة لاحدى الهيئات العامة :

٣٤ - والمقصود بالهيئات العامة الأشخاص الاعتبارية العامة وعلى رأسها الدولة ثم الإقليم ثم المحافظة والمدينة والقرية والهيئات العامة والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية كالجامعات وهى جهاز عامة تتمتع بشخصية اعتبارية عامة وذمة مالية مستقلة .

وعلى ذلك لا تعد نفقة عامة المبالغ التى ينفقها الأفراد مباشرة تبرغاً منهم لبناء مستشفى أو مدرسة مثلاً ، لأنها لم تخرج من ذمة شخص عام ولو أنها أنفقت لتحقيق خدمة عامة .

العنصر الثالث : أن يكون الغرض من النفقة العامة سداد حاجة عامة :

٣٥ - لأن المصدر الأساسى للأموال المستعملة فى النفقة العامة هو الضرائب ، ولما كان الأفراد متساوين أمام الضرائب فيجب أن يتساووا أيضاً فى النفع الناتج من الإنفاق العام ، وذلك أبين تكون النفقة سداداً لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة ، غير أنه يصعب فى كثير من الأحيان معرفة ما إذا كانت هذه القاعدة مرعية أم غير مرعية ويرجع ذلك إلى صعوبة تحديد الحاجة العامة تحديداً موضوعياً ، كما سبق أن فى مقدمة دراستنا ، على أن هناك حاجات متفق على أن الاتفاق عليها يعتبر اتفاق على حاجة عامة أهمها :

(١) الحاجات التي تستدعى طبيعتها ومقتضيات الحياة الاجتماعية أن تقوم الدولة باشباعها ، ولا يمكن أن تتخلى عنها وإلا أخلت بواجباتها الأولية ، وأهمها الدفاع الخارجى والأمن الداخلى والقضاء .

(٢) حاجات تقوم الهيئات العامة بقضائها لكى تتيح اشباعها نعمة الناس لأهميتها الأساسية لحياة المجتمع الاقتصادية والذهنية والأخلاقية ، وذلك إذا كان ترك اشباع تلك الحاجات إلى الجهود الخاصة يحرم منه عامة الناس لارتفاع تكاليفها كالتعليم ووسائل المواصلات ، ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور سنة ١٩٦٤ الموقت فى المادة ٣٨ من أن « التعليم حق للمصريين جميعاً تكفله الدولة بإنشاء مختلف أنواع المدارس والجامعات والمؤسسات الثقافية والتربوية والتوسع فيها - وتهتم الدولة خاصة بنمو الشباب والعقل والخلقى » وما نص عليه فى المادة ٣٩ من أن الدولة تشرف على التعليم العام ... وهو فى مراحل المختلفة فى مدارس الدولة وجامعاتها بالبحان .

(٣) حاجات غير مباشرة كاعانة الفقراء وترتيب معاش للشيوخ والعجزة والأرامل واليتامى والعاطلين تطبيقاً لمبدأ التضامن الاجتماعى ، وقد أخذ دستور سنة ١٩٦٤ الموقت بهذا المبدأ فنص فى المادة ٦ منه على أن « التضامن الاجتماعى أساس المجتمع المصرى » وفى المادة ٢٠ على أن « تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعى وللمصريين الحق فى المعونة فى حالة الشيخوخة وفى حالة المرض أو العجز عن العمل أو البطالة » .

(٤) ولقد تطورت الأفكار كثيراً بعد الحرب العالمية الثانية وأصبح توفير أسباب العمل المتصل لكل فرد يعد من الوظائف الأساسية للدولة وقد أخذ دستور سنة ١٩٦٤ الموقت بهذا المبدأ فنص فى المادة ٢١ منه على أن : « العمل فى الجمهورية العربية المتحدة حق وواجب وشرف لكل مواطن » .

(٥) حاجات تدعورفاهية المجتمع ونماسكه أن تقوم الدولة باشباعها ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور سنة ١٩٦٤ فى المادة ١٩ منه من أن : « تكفل

الدولة وفقاً للقانون دعم الأسرة وحماية الأمومة والطفولة » وفي المادة ٤٠ من أن « تكفل الدولة للمصريين معاملة عادلة بحسب ما يودونه من أعمال وتحديد ساعات العمل ، وتقدير الأجور ، والتأمين الاجتماعي ، والتأمين الصحي ، والتأمين ضد البطالة ... » وفي المادة ٤٢ من أن : « الرعاية الصحية حق للمصريين جميعاً تكفله الدولة بإنشاء المستشفيات والمؤسسات الصحية » .

وفي الدول ذات النظم الاشتراكية تزداد الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها زيادة كبيرة .

واعتبار حاجة ما حاجة عامة تنفق عليها الدولة مسألة سياسية أكثر منها مالية . ولذا كانت السلطة السياسية وهي البرلمان في الدول النيابية هي التي تحدد الحاجات العامة .

٣٦ - ولتلافي اساءة استعمال الأموال العامة تتخذ بعض الضمانات نذكر منها :

(١) اشتراط أغلبية معينة للموافقة على بعض أنواع النفقات ، كأغلبية الثلثين مثلاً . أو النص في الدستور على تحريم اعتماد نفقة لمنفعة فردية ، كما فعل دستور الولايات المتحدة ، أو على تحريم اعتماد أنواع معينة من النفقات كصرف إعانات لشركات أو لجمعيات دينية أو لأحزاب سياسية .

(٢) اعطاء المحاكم حق مناقشة دستورية القوانين بما فيها قانون الميزانية كما في الولايات المتحدة .

(٣) بالنسبة للهيئات المحلية ، للحكومة المركزية في بعض الدول - كصير وإيطاليا وبلجيكا - أن تلغى الاعتمادات التي تقررها الهيئات المحلية إذا ردت فيها خروجاً على القوانين أو منفعة خاصة .

(٤) تجعل بعض الدساتير حق اقتراح النفقات العامة قاصر على الحكومة دون أعضاء البرلمان .

ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت في الفقرة الثانية من المادة ٧٦ من أنه لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى مشروع الميزانية العامة للدولة إلا بموافقة الحكومة .

(٥) وأخيراً فإن وجود الميزانية ، وضرورة مناقشتها مناقشة علنية ، والأذن بها من نواب الأمة ، ومراقبة تنفيذها ، كل هذا من شأنه التقليل من فرص اساءة استعمال الأموال العامة .

الفصل الثانى

حدود النفقات العامة

٣٧ - الغرض من الاتفاق العام قضاء الحاجات العامة ، فتعين حدود النفقات العامة يكون بتحديد الحاجات العامة ، فالى أى مدى يجوز للدولة أن توسع من نشاطها ، وما هو الحد الذى ينبغى أن تقف عنده ؟ تستدعى الاجابة على هذا السؤال بحث المسألة من الناحية السياسية ، ثم من الناحية المالية . لأن اعتبار حاجة ما حاجة عامة مسألة سياسية كما سبق القول ، ولأن قدرة الدولة على التوسع فى الاتفاق تتوقف على قدرتها على الحصول على الموارد الضرورية ، وهذه مسألة مالية .

حدود النفقات العامة من الناحية السياسية :

٣٨ - فمن الناحية السياسية تواجهنا نظريتان متعارضتان : النظرية الفردية ، والنظرية الاشتراكية :

اما النظرية الفردية فتوسع من مدى نشاط الأفراد إلى أقصى الحدود بينما تضيق من مجال النشاط الحكومى ، فتقصره على الدفاع الخارجى ، وحفظ الأمن الداخلى ، والقضاء ، وبعض الأشغال العامة ، ووجهة نظر أصحاب هذه النظرية أن افساح المجال أمام الأفراد ، وتركهم أحراراً ، ادعى إلى زيادة انتاجهم وإلى رفاهية المجموع .

اما النظرية الاشتراكية فعلى العكس من ذلك ، توسع من مدى نشاط الدولة إلى أقصى حد ، حتى يشمل جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية ، وحجتها فى ذلك أن رفاهية المجتمع فى وقتنا الحاضر تقوم على التعاون بين أفرادها وأن الدولة أقلدر من الأفراد على تحقيق هذا التعاون وتنظيمه على أفضل وجه ، حتى لا يستغل فرد آخر ، ولا طبقة طبقة أخرى .

خسود النفقات العامة من الناحية المالية :

٣٩ - تتوقف قدرة الدولة على التوسع فى الاتفاق على امكانياتها الانتاجية فى المستقبل ، وهذه تتوقف بدورها على ما فى الدولة من موارد طبيعية لم تستثمر ، وعلى الكفاية الانتاجية لشعبها . فكلما غزرت موارد الدولة الطبيعية غير المستثمرة ، وعلت كفاية شعبها الإنتاجية ، كالولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ، كلما أمكنها التوسع فى الاتفاق ، دون أن تخشى الأضرار بكيانها المالى ، طالما كان الاتفاق موجها نحو تنمية الإنتاج ، ورفع مستوى المعيشة بها .

وإذا كان لدى الدولة موار طبيعية غريرة لم تستثمر ، ولكن مقلدة شعبها الانتاجية ضعيفة ، كاليمن والمملكة العربية السعودية ، فإنها تستفيد كثيراً من التوسع فى الاتفاق العام ، وخاصة فى الوجوه التى ترفع مستوى الكفاية الانتاجية لشعبها .

أما الدول التى يتمتع شعبها بمستوى عال من الكفاية الانتاجية . ولكن لم يعد بها غير القليل من الموارد الطبيعية التى لم تستثمر ، فإنه لا خطر على كيانها المالى من التوسع فى النفقات العامة ، ولكنها نظراً لقرب نفاد مواردها الطبيعية ، ينبغى أن تحذر الاندفاع وراء التوسع فى الاتفاق .

تبقى بعد ذلك الدول الفقيرة فى الكفاية الانتاجية العالية ، وفى الموارد الطبيعية ، وهذه ينبغى أن تنفق بكثير من الحذر ، فلا تندفع مثلاً فى التوسع فى النفقات الحربية ، مجارة للدول الأخرى الغنية بمواردها وكفاية شعبها الإنتاجية ، لأنها بعملها هذا تؤخر الاتفاق على الإصلاحات التى ترفع مستوى معيشة شعبها ، إذ لا تحتمل امكانياتها الإنتاجية التوسع فى الاتفاق كاللؤلؤ الغنية .

يتضح من ذلك أن الدولة تستطيع أن تتوسع فى الاتفاق إلى الحد الذى تسمح به مواردها الطبيعية وكفاءة شعبها الإنتاجية ، ومع ذلك لا ينبغى

أن يغيب عن الذهن أن المصدر الرئيسى للنفقات العامة هو الضرائب ، وأن دفع الضرائب يعد تضحية يتحملها الأفراد . فلا ينبغي أن تحمل الدولة الأفراد تضحية ما لم تؤد إلى منفعة ترجحها أو تساويها على الأقل ، فالتوسع في الاتفاق يستدعى الموازنة بين التضحيات التي يتحملها الأفراد في مجموعهم نتيجة دفع الضرائب ، وبين المنافع التي تعود عليهم في مجموعهم من الخدمات التي تؤديها الدولة .

٥ - وقد رأى بعض الكتاب أن اتفاق الأموال العامة في أى سبيل داخل الدولة فيه منفعة محققة ، لأنه يدعو إلى تداول النقود ، ولأن تداول النقود يؤدي إلى الرخاء ، وخطأ هذا الرأي ظاهر . لأن الاتفاق في ناحية معينة معناه تحويل بعض عناصر الإنتاج إلى تلك الناحية ، وحرمان النواحي الأخرى من تلك العناصر ، فإذا أنفقت الدولة الأموال في أعمال غير منتجة كالمشروعات المظهيرية ، عد ذلك خسارة على البلاد في مجموعها . إذ يفوت عليها استغلال بعض عناصر الانتاج فيها في أعمال منتجة . ورأى بعض الآخر التقليل من النفقات العامة على قدر المستطاع . لأنهم اعتقدوا أن معظم النفقات العامة غير منتج ، وهذا الرأي ظاهر الفساد أيضاً ، لأن الاتفاق يعد منتجاً ما دام يؤدي إلى خدمات نافعة .

وواقع الأمر أنه لا ينبغي أن تسرع وتقرر بأن كل نفقة عامة شر في ذاتها فيجب الحد منها ، أو خير في ذاتها فيجب التوسع فيها ، والواجب أن يكون الهدف من التوسع في الاتفاق أو الحد منه تحقيق أقصى منفعة اجتماعية غير أنه من الصعب تطبيق هذا المبدأ عملاً لأن المنفعة مسألة تقديرية تختلف باختلاف وجهات النظر ، وقياسها من أصعب الأمور .

على أنه يمكن القول بوجه عام أن تحقيق أقصى منفعة للأفراد يوقف على عاملين :

الأول - مقدار الدخل النسبي أى نصيب كل فرد من الدخل القوي .

الثانى- طريقة توزيع الدخل القومى على الأفراد .

ولما كانت رفاهية الشعب كلما زاد مقدار الدخل النسبى ، وقل التباين بين دخول الأفراد ، فإنه ينبغى التحقيق أقصى منفعة اجتماعية ، أن تتجه سياسة الدولة فى الحصول على إيراداتها وفى انفاقه نحو العمل على زيادة الدخل القومى ، وتقليل التباين بين دخول الأفراد ، وزيادة الدخل القومى تكون بالعمل على تحسين الإنتاج بزيادة القوى المنتجة من جهة ، وتنظيم الإنتاج من جهة أخرى .

أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيكون بنقل القوة الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم منفعتها الحدية إلى لأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى بتقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص . وبخاصة أفراد الطبقات الفقيرة ، فى الأوقات المختلفة حتى تخطى الحياة الاقتصادية للمجتمع بأكبر قدر من الاستقرار .

الفصل الثالث

أنواع النفقات العامة

يمكن تقسيم النفقات العامة إلى عدة أقسام يضم كل نوع منها طائفة من النفقات تشترك في مميز معين كتكرارها الدوري ، أو آثارها الاقتصادية ، أو الأغراض التي تستهدفها ، أو نوع الهيئة القائمة بها ، أو الشكل الذي تتخذه أو غير ذلك من المميزات . وسنتكلم فيما يلي عن أهم هذه الأنواع .

المبحث الأول

أنواع النفقات العامة من حيث تكرارها الدوري

٤١ - تنقسم النفقات العامة من حيث تكرارها الدوري إلى نوعين :
نفقات عادية ونفقات غير عادية .

فالأولى هي التي تتجدد كل فترة زمنية معينة . ولما كانت مدة الميزانية سنة ، فقد جرت العادة على اعتبار النفقة عادية إذا تكررت كل سنة ، كمرتبات العاملين . وغير عادية إذا تكررت كل سنة . كنفقات مكافحة وباء طارئ كالكوليرا أو نفقات اعانة منكوبي زلزال أو فيضان غير عادي أو نفقات حرب .

ولهذا التقسيم فائدته وخطره . أما فائدته فهي أن التكرار الدوري للنفقات العادية يمكن الحكومة من تقديرها تقديراً قريباً من الصحة ، وتدبير ما يلزم لسدادها من الإيرادات العادية وأهمها الضرائب .

أما النفقات غير العادية فنظراً لأن حدوث مسبباتها لم يكن منتظراً فإنها تسدد عادة من إيرادات غير عادية كالقروض .

أما خطره فيمكن في أن بعض وزراء المالية أو الخزنة كثيراً ما يسيئون

استعماله ، بأن يعملوا ، عند عدم توازن الميزانية ، إلى فصل بعض النفقات عنها ووصفها بأنها غير عادية ، وبذلك يبررون الوفاء بها من القروض بدلا من الضرائب ، ويظهرون الميزانية متوازنة .

لذلك عني العلماء التقليديون بتحديد الحالات التي يجوز فيها اعتبار النفقة غير عادية ، مما يبرر سدادها من حصيلة القروض وهذه الحالات هي :
(أ) مشروعات الاستثمار التي يشمل نفقها الخيل الحاضر والأجيال المقبلة .
كمشروعات الري الكبرى وإنشاء الخزانات والسكك الحديدية ومثلها في مصر مشروع السد العالي . (ب) حالة الحرب . (ج) حالة الكوارث الكبرى كالفيضانات والزلازل . (د) حالة الركود الدوري ، إذ يباح للدولة الاقتراض للانفاق على بعض الأشغال العامة حتى تعيد النشاط إلى الجهاز الاقتصادي .

البعث الثاني

أنواع النفقات العامة من حيث آثارها الاقتصادية

§ ١ - النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة

٤٢ - يفرق بعض الكتاب بين النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة ويعتبرون النفقة منتجة إذا أتت بإيراد مالى كنفقات السكك الحديدية ، وغير منتجة إذا لم تأت بإيراد مالى كنفقات إنشاء وصيانة طريق زراعى .
والفرقة بين هذه النوعين على أساس الايراد المالى لا تخلو من نقد .
والأفضل أن يكون أساس التفرقة بينهما الفائدة التي تعود على الشعب من النفقة ، لأن النفقة تعتبر منتجة بالنسبة للدولة إذا أدت إلى سداد حاجة حقيقية للشعب ، بصرف النظر عن كونها تغل لإيراداً مالياً أم لا تغل .
يضاف إلى ذلك أن معظم النفقات العامة تزيد من إيرادات الدولة ، إن لم يكن بطريق مباشر فبطريق غير مباشر ، فانشاء زراعى مثلا يترتب عليه تيسر المواصلات ، وانتعاش الزراعة والصناعة والتجارة ، مما يؤدى إلى زيادة الدخل القومى وزيادة حصيلة الضرائب .

لهذا فضل بعض الكتاب تقسيم النفقات العامة إلى نفقات نافعة ونفقات غير نافعة ، واعتبروا النفقة نافعة إذا عادت من ورأها على الشعب فائدة مادية أو معنوية ، ولو لم تأت بإيراد مالى ، كنفقات حرب دفاعية ، وغير نافعة إذا لم يستفد منها الشعب ، كالنفقات المظهرية .

§ ٢ - النفقات الناقلة والنفقات غير الناقلة (١)

٤٣ - يميز بعض الكتاب بين النفقات التى تشرف مقابل الحصول على الأموال والخدمات كنفقات الأشغال العمومية ، ومرتببات العاملين ، وبين النفقات التى تصرف دون مقابل ، ويقصد بها إعادة توزيع الدخول ، مثل الإعانات الاجتماعية كعاشات الضمان الاجتماعى ، والإعانات الإقتصادية كنفقات مكافحة غلاء المعيشة ، ويطلقون على النوع الأول نفقات غير ناقلة وعلى النوع الثانى نفقات ناقلة .

§ ٣ - النفقات الحقيقية ، والنفقات غير الحقيقية أو الصورية

٤٤ - يفرق بعض العلماء بين النفقات التى وترتب عليها نقص فى ثروة الدولة كمرتبات العاملين ونفقات سداد الديون ، وبين النفقات التى لا يترتب عليها سوى تغير فى شكل الثروة العامة ، كنفقات انشاء سكة حديدية ، ويطلقون على النوع الأول نفقات حقيقية أو فعلية ، وعلى النوع الثانى نفقات غير حقيقية أو صورية .

المبحث الثالث

أنواع النفقات العامة من حيث الأغراض التى تهدف إليها

٤٥ - يقسم بعض علماء المالية العامة من الايطاليين النفقات العامة من

حيث الأغراض التي تهدف إليها إلى ثلاثة أنواع : نفقات عمومية ، نفقات للأمن العام ، نفقات للرخاء العام .

(أ) **النفقات العمومية** (١) : وهي النفقات اللازمة للإدارة الحكومية في مجموعها والتي تستفيد منها جميع المرافق العامة الأخرى، وتشمل مخصصات رئيس الدولة ، ونفقات الهيئة النيابية (مجلس الأمة) . ونفقات مجلس الوزراء ، ونفقات الإدارة المالية (وزارة المالية أو وزارة الخزانة ، والجهاز المركزي للمحاسبات) ، ويلحق بها نفقات الدين العام، ونفقات المعاشات ، ونفقات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، ونفقات الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية ، ونفقات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، والجهاز المركزي للتدريب .

(ب) **نفقات الأمن العام** (٢) : وهي النفقات التي تنفق في سبيل الدفاع عن الدولة ، وتحسين علاقاتها بالدول الأخرى ، والمحافظة على حقوقها ، وحفظ الأمن في الداخل ، وتشمل نفقات القوات المسلحة (وزارة الحربية ووزارة الإنتاج الحربي) ، ونفقات هيئات التمثيل السياسي والقنصلية (وزارة الخارجية) ، ونفقات تنظيم الشرطة (البوليس) (وزارة الداخلية) . ونفقات القضاء (وزارة العدل) ومجلس الدولة .

(ج) **نفقات الرخاء العام** (٣) : وهي النفقات التي تصرف في سبيل تحسين حالة الشعب الصحية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية وزيادة رفاهيته. وتشمل النفقات الآتية :

١ - نفقات تحسين الصحة العامة ، بمكافحة الأمراض ، والوقاية منها، وإنشاء المستشفيات ، ومراقبة المواد الغذائية والأحوال الصحية في المصانع والمتاجر (وزارة الصحة العمومية، والهيئات العامة والمؤسسات العامة التابعة لها).

(١) نفقات عمومية، Dépenses générales،

(٢) نفقات الأمن العام Dépenses pour la sécurité publique

(٣) نفقات الرخاء العام Dépenses pour la prospérité publique.

(٤)

٢ - نفقات تحسين الحالة الاقتصادية ، بالعناية بالزراعة (وزارة الزراعة ووزارة الإصلاح الزراعى واستصلاح الأراضي) وبالتجارة (وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية) وبالصناعة (وزارات الصناعة والكهرباء والبتروى والثروة المعدنية) . ، وتنفيذ الأشغال العامة (وزارتى الأشغال العمومية والرى) ، وإدارة مشروعات المواصلات التى تملكها الدولة (وزارتى النقل والمواصلات) . والتخطيط الاقتصادى (وزارة التخطيط) ، وتخفيض نفقات المعيشة (وزارة التموين والتجارة الداخلية) ، والهيئات العامة والمؤسسات العامة التابعة لكل منها .

٣ - نفقات رفع المستوى الثقافى والعلمى بفتح معاهد للتعليم بجميع أنواعه ، والإشراف على معاهد التعليم الخاصة ، وتشجيع الفنون الجميلة ، والبحث عن الآثار ... الخ (وزارة التربية والتعليم ، ووزارة التعليم العالى ، ووزارة البحث العلمى ، ووزارة الشباب ووزارة الثقافة والإرشاد القوى) والهيئات العامة والمؤسسات العامة التابعة لكل منها .

٤ - نفقات تحسين الحالة الاجتماعية ببحث أسباب الفقر ومكافحته ، ومساعدة المعوزين ، وتدعيم التضامن الاجتماعى ، ونشر التعاون والعناية بشئون العمال (وزارة الشئون الاجتماعية ووزارة العمل) ، وتحسين حالة المدن والقرى (وزارة الإدارة المحلية ، ووزارة الاسكان والمرافق) ، والهيئات والمؤسسات العامة التابعة لكل منها .

البحث الرابع

أنواع النفقات العامة من حيث الهيئة التى تقوم بها

٤٦ - يميز الكتاب من حيث نوع الهيئة القائمة بالنفقة بين : النفقات القومية ، والنفقات المحلية . فالأولى تشمل نفقات المرافق التى تتولاها الحكومة المركزية ، أما الثانية فتضم نفقات المرافق التى تقوم بها الهيئات المحلية .

وتوزيع المرافق العامة بين الدولة والهيئات المحلية فى الدول المختلفة ، يرجع إلى حد كبير إلى اعتبارات تاريخية وسياسية خاصة بكل دولة ، فالهيئات

المحلية فى كل من انجلترا والولايات المتحدة وألمانيا تتمتع باختصاصات واسعة ، ويرجع ذلك فى انجلترا إلى تقاليدھا التاريخية ، وفى الولايات المتحدة إلى اتساع مساحتها وتراعى أطرافها ، وفى ألمانيا إلى أنها ظلت ولايات متفرقة إلى الثلث الأخير من القرن الماضى ، وعلى العكس من ذلك فرنسا فقد حال نظامها المركزى الشديد دون اتساع نفوذ سلطاتها المحلية .

على أنه يمكن وضع بعض قواعد عامة للاسترشاد بها عند توزيع المرافق بين الدولة والهيئات المحلية :

١ - فالمرافق التى تهتم الشعب فى مجموعه ، كالدفاع والقضاء والتعليم الخارجى والبريد تتكفل بها الدولة . أما المرافق التى تهتم سكان منطقة معينة لأنهم يستفيدون منها فائدة مباشرة فتترك للهيئات المحلية ، كانشاء وصيانة الطرق والميادين والمتنزهات والمجارى وتوريد المياه والغاز والتيار الكهربائى والنقل داخل المدن .

٢ - المرافق الفنية المعقدة تترك للحكومة المركزية ، لأنها تحتاج فى إدارتها إلى موظفين ذوى خبرة عالية ومراتب مرتفعة ، لا تقدر على دفعها الهيئات المحلية . أما المرافق البسيطة فيعهد بها للهيئات المحلية ، لأن رجال الهيئات المحلية وموظفيها يكونون عادة أقل خبرة من رجال وموظفي الحكومة المركزية .

٣ - المرافق التى تتطلب إدارة موحدة فى جميع أنحاء البلاد يعهد بها إلى الحكومة المركزية ، كالتعليم العالى والثانوى ، أما المرافق التى يصح أن تنوع إدارتها باختلاف العادات والظروف المحلية فتترك للهيئات المحلية ، كالتعليم الأولى .

٤ - المرافق التى يخشى عليها من طغيان المصالح المحلية يحسن أن تتولاها الحكومة المركزية .

٥ - المرافق التى تحتاج إلى رقابة مستمرة ومباشرة يحسن تركها للهيئات المحلية لقربها من مكان التنفيذ .

البحث الخامس

أنواع النفقات العامة من حيث الشكل الذى تتخذه

يمكن تقسيم النفقات العامة من حيث الشكل الذى تتخذه إلى أربعة أنواع :

(أ) أجور عمال الدولة .

(ب) أثمان الأشياء والأدوات التى تبتاعها الدولة .

(ج) إعانات .

(د) نفقات خدمة الدين العام .

وستكلم هنا على الأنواع الثلاثة الأولى ، أما النوع الرابع فستكلم عليه عند دراسة الدين العام .

المطلب الاول

أجور عمال الدولة

٤٧ - المصالح الحكومية والهيئات العامة والمؤسسات العامة هيئات من الأفراد يعهد إليها بإدارة المرافق العامة بقطاعى الخدمات والأعمال فى الدولة وتحصل الدولة على خدمات العاملين بها فى العصر الحديث نظير مرتبات وأجور ، وتمنحهم معاشات بشروط خاصة والعامل فى مركز قانونى ، فهو من حيث العمل والمرتب خاضع للمصلحة العامة ، ولذا فليس هناك ما يمنع المشرع من إعادة النظر فى مرتبات العاملين ، أو تعديل نظام العمل فى إدارات المرافق المختلفة ، غير أن قدرة المشرع فى التعديل ، وإن كانت مطلقة من الوجهة القانونية ، إلا أنها مقيدة من الوجهة السياسية بضرورة ملائمة التعديل لمصالح العمل .

ونظام المرتبات أفضل من نظام العمل المحافى ومن السخرة ، وأخف عبئاً على الشعب منها ، فالعمل المحافى يقصر الوظائف الكبيرة على أفراد الطبقات الغنية ، وهؤلاء ليسوا دائماً أقلر الأفراد لتولى الوظائف العامة ، هذا فضلاً عن أنهم قد يستغلون وظائفهم لمصلحتهم ويرهقون المحكومين .

وينبغي أن يكون المرتب كافياً لتفقات المعيشة حتى لا يلجأ العاملون إلى وسائل تهدد سلامة الأداة الحكومية ، كالرشوة واستغلال النفوذ .

وتضع الحكومة للعاملين بها نظاماً عاماً ثابتاً يطلق عليه « نظام العاملين » لتعيينهم وتقدير مرتباتهم ودرجاتهم وعلاواتهم ، وترقياتهم وتحديد المؤهلات اللازمة للتعيين والترقية .

وينظم شئون العاملين المدنيين في مصر القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بالنسبة للعاملين بوزارات الحكومة ومصالحها وغيرها من الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة ، والقرار بقانون رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ بالنسبة للعاملين بالمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها

وينبغي أن تحدد مرتبات العاملين جميعها على قاعدة التماثل في جميع المصالح حتى لا يكون هناك استياء أو تذمر يؤدي إلى ضعف الإنتاج .

ويلاحظ أن مرتبات الوظائف العامة تقل عادة عن مرتبات مثيلاتها في المشروعات الخاصة ، نظراً لمزايا العمل الحكومى ، من حيث المظهر الاجتماعى الذى تحمله على العامل ، وقلة المجهود الذى يتطلبه ، وضمان استمراره وعدم احتمال الفصل إلا لأخطاء جسيمة ، والتمتع بنظام المعاشات . على أن العاملين بالمشروعات الخاصة أصبحوا يتمتعون الآن بمعظم هذه المزايا .

ويحصل العامل فضلاً عن أجره النقدي على أجور أخرى إضافية كبديل السفر والانتقال وبديل التمثيل ، كما قد يتمتع ببعض المزايا العينية كالسكن المجانى أو الملابس (١) .

(١) ون هذا القبيل أيضاً ما نص عليه القرار الجمهورى رقم ١٠٦٩ لسنة ١٩٦٤ من معالجة العاملين فى الحكومة وهيئات الادارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة الذين يصابون بأسراض أثناء وبسبب الخدمة على نفقة الدولة ومن جواز علاجهم خارج الجمهورية بشروط معينة ، ومن جواز علاج من يصاب منهم بمرض لا علاقة له بأعمال الوظيفة فى احدى المستشفيات على نفقة الدولة ... الخ (١٢) .

المعاش (١) :

٤٨ - المعاش مرتب مخفض تعرفه الدولة للعاملين بها عند تركهم العمل بعد أجل معين ، فحكمه حكم المرتب وله طبيعته من جميع الوجوه ، والغرض من المعاش أن يهيئ للعامل بعد تركه خدمة الدولة حياة مادية تتناسب مع المنصب الذى كان يشغله ، ومع المركز الاجتماعى الذى بلغه .

ويحدد مقدار المعاش عدة عناصر أهمها : مدة خدمة العامل ، ودرجة الوظيفة التى كان يشغلها ، ومقدار مرتبه وقت إحالته إلى المعاش .

ويقتطع عادة من المرتب جزء للحصول على المعاش (كان فى مصر ٥٪ أو ٧,٥٪ حسب الأحوال والآن ٩٪) ، وفى بعض الدول كبلجيكا وانجلترا لا يستقطع شئ من المرتب اكتفاء بتخفيضه عن أجر المثل ، أى الأجر الذى تناله خدمات العامل فى غير الأعمال الحكومية .

ويشترط للحصول على المعاش أن يمضى العامل فى خدمة الدولة مدة لا تقل عن عدد معين من السنين ، وكلما زادت مدة الخدمة زادت نسبة ما يحصل عليه العامل من معاش .

ويحال العامل على المعاش إذا بلغ سنًا معينة (هى ستون سنة فى مصر) وللحكومة الحق فى إحالته على المعاش قبل بلوغ هذه السن لظروف بينها نظام العاملين .

وإذا مات من يستحق المعاش ورث هذا الحق أرملة وأولاده . ويسقط حق الأولاد فى معاش أبيهم بوجه عام ببلوغهم سن الرشد (٢١ سنة) إذا كانوا ذكوراً أو حين يتزوجن إن كن إناثاً .

من هذا يتضح أن المعاش بنظامه السابق ذكره يعتبر تأميناً للعامل نفسه أكثر منه تأميناً لمن يعولهم ، ولذا تتجه الحكومات فى العصر الحديث إلى الاستعاضة عنه بما يشبه نظام التأمين على الحياة .

٤٩ - وفى مصر توجد عدة قوانين للمعاشات والمكافآت أهمها :

١ - القوانين التي تنظم معاشات العاملين المدنيين وهي : القانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٩ والمرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ وقد عدل عدة مرات ، والقرارات بقوانين رقم ٩ لسنة ١٩٥٧ ورقم ٣٦ و ٢٢٧ لسنة ١٩٦٠ ورقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣

٢ - القوانين التي تنظم معاشات العسكريين وهي : القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩١٣ والقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٠ وقد عدل عدة مرات ، والقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٤٨ في شأن معاشات الضباط الطيارين وقد عدل هو أيضاً ، والقرار بقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٧ في شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لأفراد القوات المسلحة (١) والقرار بقانون رقم ٢٣٣ لسنة ١٩٥٩ في شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لضباط القوات المسلحة (٢) والقرار بقانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٩ بشأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض لضباط الشرف والمساعدين وضباط الصف والعساكر بالقوات المسلحة (٣) والقرار بقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٦٤ في شأن المعاشات والمكافآت والتأمين والتعويض للقوات المسلحة (٤)

٣ - القرار بقانون رقم ٢٨٦ لسنة ١٩٥٦ وينظم معاشات أسر الشهداء والمفقودين أثناء العمليات الحربية (٥).

٤ - القرار بقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٤ وينظم منح المعاشات والمكافآت الاستثنائية (٦).

(١) أما المعاشات والتعويضات التي تمنح للمصابين أثناء وسبب العمليات الحربية بوجه عام فينظمها القرار بقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٥٨

(٢) عدل القانون رقم ٢٣٣ لسنة ١٩٥٩ بالقرارات بقوانين : ٥٢ لسنة ١٩٦٠ ، ١٦٥ ، ١٩٦١ ، ٦٢٠ لسنة ١٩٦٢

(٣) عدل بالقرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٢

(٤) عدل بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٦

(٥) المعدل بالقانونين رقم ٨٥ و ١٩١ لسنة ١٩٥٧

(٦) كان ينظم المعاشات والمكافآت الاستثنائية قبل ذلك ، القرار بقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٥٧ ، المعدل بالقرار بقانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٥٨ .

٥٠ - وتؤدي المعاشات مهما كان نظامها إلى زيادة أعباء الخزانة العامة زيادة كبيرة ففي مصر زادت المعاشات من سنة ١٩٠٠ حتى سنة ١٩٥٣/١٩٥٢ على النحو الآتي :

السنة	جنيه
١٩٠٠	٣٧٣,١٧٢
١٩٢٥ - ١٩٢٦	١,٠٤٩,٨١٢
١٩٤٥ - ١٩٤٦	٢,٩٤٦,١٦٠
١٩٥٢ - ١٩٥٣	٥,٩٤٩,٣٠٥
وأدرج لها في ميزانيات السنوات المذكورة فيما بعد المبالغ الميئنة أمام كل منها :	
١٩٥٥ - ١٩٥٦	١٠,٢٦٤,٤٠٠
١٩٥٦ - ١٩٥٧	١٠,٨٧٨,٠٠٠
١٩٥٧ - ١٩٥٨	١١,٥٤٣,٥٠٠
١٩٥٨ - ١٩٥٩	١٢,٧٨٣,٣٠٠
١٩٥٩ - ١٩٦٠	١٥,١٨٨,٠٠٠
١٩٦٠ - ١٩٦١	١٦,٢٦٦,٠٠٠
١٩٦١ - ١٩٦٢	١٧,٥٠٠,٠٠٠

صندوق المعاشات (١) :

٥١ - لتخفيف أعباء المعاشات يرى بعض الكتاب انشاء «صندوق المعاشات» ، بدلا من اعتبار المعاشات ضمن النفقات العامة . وهذا الصندوق يكون مستقلا وله ميزانية منفصلة عن الميزانية العامة ، مع ضمان الحكومة له ورقابتها عليه . وتكوين مال احتياطي خاص به ، وتغذيته بما يستقطع من مرتبات الموظفين ، وبما تفرضه الدولة على نفسها من اعانة ، مع استثمار أمواله بما يعود بربح يفي بالأغراض المطلوبة .

٥٢ - وقد أنشأت الحكومة في مصر في ديسمبر سنة ١٩٥٢ ، بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٣١٦ لسنة ١٩٥٢ « صندوقاً للادخار » لغير المثبتين من

الموظفين ، وهم الذين لا ينتفعون بأحكام قوانين المعاشات السابق ذكرها بالفقرة ٤٩ رقم ١ .

وأدخلت في نفس الوقت نظام « التأمين الحكومي » على موظفيها المدنيين والعسكريين سواء المثبت منهم وغير المثبت ، حتى تتمكن من معالجة آثار الوفاة أو العجز عن العمل ، وعلى الأخص في الحالات المبكرة ، فأنشأت أيضاً « صندوقاً للتأمين » بالمرسوم بقانون رقم ٣١٦ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه (١) ، وقد عدل هذا المرسوم بقانون عدة مرات ثم ألغى بالنسبة للموظفين المدنيين ، وحل محله القرار بقانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ (٢) الصادر في ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٥٦ ، والذي نص فيه على العمل به ابتداء من أول أكتوبر سنة ١٩٥٦ وذلك رغبة في أن تنتفع بمزاياه أسر الذين استشهدوا نتيجة العدوان الثلاثي الإنجليزى الفرنسى الاسرائيلى على مصر .

وقد استبقى هذا القانون الأخير نظام التأمين الحكومي بالنسبة لجميع الموظفين المثبتين وغير المثبتين ، واستعاض عن نظام صندوق الادخار بنظام للمعاشات ، وعهد بالتأمين والمعاشات لصندوق واحد أطلق عليه « صندوق التأمين والمعاشات لموظفى الدولة المدنيين » كما أنشئ صندوق آخر للتأمين والمعاشات لموظفى الهيئات ذات الميزانيات المستقلة ، وهى الجامعات ، والجامع الأزهر والمعاهد الدينية ووزارة الأوقاف ، والمحالىس البلدية ، ومحالىس المديرىات وعهد بإدارة الصندوقين إلى « مصلحة صناديق التأمين والمعاشات » واعتبرت شخصاً من أشخاص القانون العام ، ولها ميزانية خاصة ملحقة بميزانية الدولة . وقد ضم الصندوقان بعد ذلك معا . وعدل اسم المصلحة إلى « الهيئة

(١) أنشئ أيضاً صندوق للتأمين وآخر للادخار والمعاشات لموظفى وزارة الأوقاف بمقتضى القانون رقم ٢٦٩ لسنة ١٩٥٣ . وصندوق للتأمين وآخر للادخار والمعاشات لموظفى المحالىس البلدية ومحالىس المديرىات بمقتضى القانون رقم ٣٨١ لسنة ١٩٥٣ وقد أدمجت هذه الصناديق كلها بمقتضى القرار بقانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ فى صندوق للتأمين والمعاشات لموظفى الهيئات ذات الميزانيات المستقلة الذى وجد إلى جانب صندوق التأمين والمعاشات لموظفى الدولة المدنيين .

(٢) عدلت بعض احكامه بالقانونين رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٧ ورقم ٨ لسنة ١٩٥٨

العامة للتأمين والمعاشات ، (قرار جمهورى رقم ٦٩٤ لسنة ١٩٦١ م ١) .
وتتكون أموال كل من الصندوقين من اشتراكات تقطع شهرياً
بواقع ١٠٪ من مرتبات الموظفين المتفعين بنظام المعاشات المقرر بمقتضى
القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ وبواقع ١٪ من مرتبات الموظفين الذين يتمتعون
بنظم أخرى للمعاشات ، ومن مبالغ مماثلة تؤدها الخزنة العامة ، والهيئات
ذات الميزانيات المستقلة (١) ومن حصيلة استثمار أموال الصندوق ، بهذا
فصلت أموال التأمين والمعاشات (ما عدا معاشات العاملين المثبتين فلا تزال
تقوم بها وزارة الخزنة) عن باقى أموال الخزنة العامة ، حتى يمكن تحديد
التزامات الخزنة العامة تحديداً صحيحاً .

ولى جانب هذه المعاشات توجد معاشات العاملين باحكام قانون
التأمينات الاجتماعية الصادر بالقرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ ممن يعملون
بالقطاع العام . وهناك تفكير فى اصدار قانون موحد للمعاشات يسرى على
العاملين بالحكومة والقطاع العام والقطاع الخاص ، يتضمن باب منه الاحكام
العامة التى تسرى على العاملين بجميع هذه القطاعات ، وتتضمن باقى الأبواب
الاحكام الملائمة لكل قطاع .

المطلب الثانى

أثمان الأشياء والأدوات التى تبتاعها الدولة

٥٣ - تشتري الحكومات فى العصر الحديث ما يلزمها من مبان وأثاث
وأدوات لمكاتبها ، وما تحتاجه من مواد لتنفيذ الأشغال العامة ، كما سبق أن قلنا
عند الكلام على تعريف النفقة العامة .

ومن الأفضل تخصيص مصلحة حكومية واحدة لمشتريات الحكومة
ولتحضير وتنفيذ مشروعات المصالح المختلفة بدلا من أن يترك لكل مصلحة
شراء ما يلزمها ، وتحضير وتنفيذ مشروعاتها ، لأن التخصيص أدعى لزيادة
الكفاءة ، يضاف إلى ذلك أن تخصيص مصلحة واحدة لهذا الغرض يسمح

(١) القرار الوزارى رقم ٣٠١ لسنة ١٩٥٦ من وزارة المالية والاقتصاد فى
١٢-١٩٥٦ والقرار الوزارى رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ .

يوضع برنامج شامل لجميع الأشغال والتوريدات . مما يؤدي إلى الحد من الإسراف لأنه يمنع من مغالاة بعض المصالح في طلباتها ، ولأنه يسهل المقارنة بين حاجات المصالح المختلفة ، والمقارنة بين تكاليف المشروعات والمشتريات في مجموعها في السنوات المختلفة (١) .

وسواء عهد بالتوريدات والأشغال لمصلحة واحدة أو ترك لكل مصلحة أمر القيام بما يلزمها فن الأفضل ألا تقوم تلك المصلحة المتخصصة أو المصالح الحكومية المختلفة بنفسها بشراء أدواتها وتنفيذ مشروعاتها مباشرة ، بل الأفضل أن تعهد بها إلى الموردين والمقاولين ، لأن هذه الطريقة أقل تكاليف من طريقة التنفيذ المباشر ، على أن يعهد بالإشراف على أعمال المقاولين والموردين إلى موظفين يوثق بهم من ذوى الخبرة والكفاءة حتى تتم الأشغال والتوريدات على الوجه المرضي (٢) .

(١) ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ١٥ من قرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٧ بإصدارلائحة المناقصات والمزايدات من أنه : « لوزير المالية والاقتصاد (الآن وزير الخزانة) أن يعين المصالح الأكثر استهلاكاً للصنف - أو التي يكون لديها من الوسائل ما يجعلها أقدر من سواها على الحصول عليه - بالنسب الشروط والأسعار - لشراء ما يلزم منه لمختلف المصالح اقتصاداً في النفقات »
وينظر أيضاً القرار الوزاري رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ بشأن توحيد عمليات الشراء في المصالح الحكومية ، والقرارات المعدلة له وهي كثيرة . ومن ذلك أيضاً ما نص عليه قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم ٤٤١٦ لسنة ١٩٦٥ من قيام شركة الكتب العربي للتصميمات والاستشارات الهندسية بوضع الشروط والمواصفات والمعايير والمقاييس العامة لمشروعات الأبنية العامة ... وقرار رئيس الجمهورية رقم ٩٠٨ لسنة ١٩٦٧ من قيام المؤسسة المصرية المصرية العامة لمقاولات المباني بتنفيذ أعمال الباني العامة ، والمؤسسة المصرية العامة لمقاولات الانشاءات المدنية بتنفيذ الانشاءات المدنية كمحطات توليد القوى والقناطر والكبارى والنوائى والترسانات والمصانع ذات الطابع الانشائي التخصصي وأعمال التجريف ومشروعات مياه الشرب والمجارى بواسطة الشركات التابعة لكل من المؤسستين .

(٢) ينص القرار الجمهوري رقم ١٢٠٣ لسنة ١٩٦١ على قصر أعمال مقاولات الحكومة والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الحكومة والمؤسسات العامة =

وتختار الحكومة المقاولين والموردين إما بطريقة المناقصة، أو بطريقة الممارسة.

ففي المناقصة تعلن عما تريده ، وتدعو المقاولين أو الموردين إلى التقدم كل بالأسعار التي يقبل أن يتخذ على أساسها الأشغال والتوريدات ، وتفضل من يتقدم منهم بأقل « عطاء » أى بأقل سعر وتعهد إليه بالتنفيذ ، ومع ذلك تحتفظ الحكومة لنفسها عادة بالحق في اختيار غيره من المتقدمين .

أما في الممارسة فإن الحكومة تعهد إلى مقاول أو مورد معين بالعمل ، ويحدث ذلك إذا كان المقاول أو المورد محكراً أو كانت الحكومة ترغب في سرية العمل لسبب ما .

ونظام المناقصة أقل نفقة ولذا فالأفضل الأخذ به إلا إذا كان هناك ما يستدعي الأخذ بنظام الممارسة .

وتأخذ مصر بنظام المناقصة لشراء ما تحتاجه المصالح الحكومية من أدوات ولتنفيذ المشروعات . فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ (١)، على أن يكون شراء جميع الأصناف والمهمات اللازمة للوزارات

= بنسبة ٢٥٪ من رأس المال ، على الشركات التي تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات العامة بنسبة لا تقل من ٥٠ ٪ من رأس مالها ، ولا يسرى هذا الحظر بالنسبة للأعمال التي لا تزيد قيمتها على ثلاثين ألف جنيه ، بشروط بينها القرار المذكور ، وقد رفع هذا الحد فيما بعد إلى مائة ألف جنيه بالقرار الجمهوري رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٢ .

وأجاز قرار رئيس الجمهورية رقم ٨٧٥ لسنة ١٩٦٥ لوزير الاسكان والموافق ادخال الجمعيات التعاونية التي تنشأ بالمحافظات لأغراض الانشاء والتعمير والتي تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات العامة أو الهيئات العامة أو المجالس المحلية بنسبة لا تقل عن ٥٠ ٪ من رأس مالها ضمن الجهات التي يجوز أن يعهد إليها بأعمال المقاولات والأشغال العامة والمنصوص عليها في قرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٠٣ لسنة ١٩٦١ المشار إليه .

(١) صدرت لائحة المناقصات والمزايدات بقرار من وزير المالية والاقتصاد رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٧ (الوقائع المصرية العدد ١٩ الصادر بتاريخ ٣ مارس سنة ١٩٥٨) وعدلت فيما بعد بقرارات وزارية كثيرة .

وقد عدل القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ فيما بعد بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٥٨ والقرار بقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٦١ .

والمصالح الحكومية عن طريق مناقصات عامة يعلن عنها ، على أن المشرع أجاز للحكومة عند الضرورة أن تتعاقد عليها بطريق الممارسة (المادة ٨ من القانون المذكور (١) .

المطلب الثالث

الإعانات

٥٤ - هذا النوع من النفقات العامة حديث العهد ، ويرجع إلى السياسات الجديدة التي أخذت الدول تتولى تنفيذها حديثاً كالسياسة الاقتصادية التي تهدف إلى مساعدة بعض الصناعات الوطنية ، والسياسة الاجتماعية التي تهدف إلى إصلاح المجتمع ، والسياسة المالية المحلية التي تستهدف مساعدة المجالس المحلية في القيام بالمرافق المحلية .

والإعانات إما أن تعطى لأفراد أو هيئات خاصة ، وإما أن تعطى للهيئات المحلية والمنشآت العامة ذات الشخصية الإدارية ، ويجب أن يكون منحها لأعمال ذات نفع عام .

(١) ومن هذا القبيل قرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٨٩ لسنة ١٩٥٤ الذي أجاز للوزارات والمصالح الحكومية أن تشتري بطريق الممارسة ما تحتاجه من منتجات شركة البلاستيك الأهلية تشجيعاً لها ، والمادتان رقم ٦٢ و ٦٣ من قرار رئيس الجمهورية بتاريخ ٣٠ مارس سنة ١٩٥٧ بإنشاء مؤسسة للطاقة الذرية . والقرار الجمهوري رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٩ الذي أجاز للوزارات الحكومية ومصالحها أن تشتري مباشرة منتجات شركة الحديد والصلب المصرية بطريق الممارسة وفقاً لشروط وأحكام المادة ٨ من القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ ولائحة المناقصات والمزايدات والقرار الوزاري رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٦٠ بشأن جواز الشراء من الشركة العامة للثروة المعدنية بطريق الممارسة .

وفى يتعلق بالبيع بطريق الممارسة بدلاً من المزايدة نذكر على سبيل المثال القرار الوزاري رقم ٢٣٣ لسنة ١٩٦٠ بالسماح لمصلحة السجون ببيع منتجات لبنان أبي زعبل من الدبش إلى الشركة العامة للثروة المعدنية بطريق الممارسة .

ولعدم الإسراف في منح الإعانات ، جعلت سنوية وموثقة وقابلة للالغاء يضاف إلى ذلك أن الحكومة لا تملك منح هذه الإعانات إلا لأعمال لها غايات معينة أقرها البرلمان وقد يقيد الدستور سلطة البرلمان نفسه في منح الإعانات كاشتراط أغلبية معينة لاجازتها ، كما قد يحرم الإعانات في أحوال معينة ، كتحريم دستور الولايات المتحدة منح اعانات للأعمال الدينية .

وقد اتسع نطاق الإعانات في العصر الحديث ، وبخاصة خلال سنوات الحرب العالمية الثانية والسنوات التي أعقبها ، بقصد تشجيع الإنتاج القومي ، أو خفض أثمان بعض السلع الضرورية كالخبز إلى أقل من تكاليف انتاجها ودفع الفرق للمتجبن من الخزانة العامة لمكافحة غلاء المعيشة .

وفي مصر زادت مصروفات خفض تكاليف المعيشة في سنة ١٩٤٩/١٩٥٠ على سبعة ملايين من الجنيهات وبلغت في ميزانية ١٩٦١/١٩٦٢ : ١٦,٦ مليون جنية ، وذلك خلاف إعانة غلاء المعيشة التي كانت تدفعها الدولة لموظفيها وعملها والتي بلغت ١٣,٧ مليوناً من الجنيهات في سنة ١٩٤٩/١٩٥٠ و ٢٢,٢ مليون جنية في ميزانية سنة ١٩٦١/١٩٦٢ . كذلك أدت السياسة الاجتماعية التي ترمي إلى إصلاح المجتمع إلى ادخال نظام الضمان الاجتماعي في مصر لأول مرة بالقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠ وهو يعطى للأرامل ذوات الأولاد ولالأيتام والعاجزين عن العمل والذين بلغوا سن الشيخوخة ، الحق في الحصول على معاش ، إذا توافرت فيهم شروط معينة بينها القانون المذكور وبدأ تنفيذه من أول فبراير سنة ١٩٥١ في بعض المحافظات (الجيزة والقليوبية) ثم توالى تنفيذه بعد ذلك في باقي المحافظات . ولكن الضرورات المالية قضت بعد ذلك بالحد من معاشات الضمان الاجتماعي التي قررها القانون المذكور . فأضاف المرسوم بقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٥٢ إلى قانون الضمان الاجتماعي مادة جديدة برقم ٣ مكرراً نصت على عدم استحقاق معاشات الضمان الاجتماعي إلا في حدود ما يدرج في الميزانية العامة . ثم صدر بعد ذلك قانون جديد للضمان

الاجتماعى هو القرار بقانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦٤ الذى حل محل القانون السابق، وقد نص فيه (٣م) على أن يكون استحقاق المعاش طبقاً لأحكامه خلال الخمس سنوات التالية لتاريخ نفاذه فى حدود ما يدرج لذلك فى الميزانية .

على أن المادة ٢٠ من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤، السابق الإشارة إليها عند الكلام على تعريف النفقة العامة ، أعطت للمصريين الحق فى المعونة فى حالة الشيخوخة وفى حالة المرض أو العجز عن العمل ، كما قررت أن الدولة تكفل خدمات التأمين الاجتماعى والمعونة الاجتماعية.

الفصل الرابع

التقسيم الوضعى للنفقات العامة

٥٥ - تقسم كل دولة نفقاتها العامة في ميزانيتها إلى أقسام متعددة. وهذا التقسيم ضرورى لتنظيم إدارة الأموال العامة ، وللمعرفة ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاط الدولة ، ولتمكين البرلمان من الرقابة على المالية العامة ، ولضمان رقابة الرأى العام على أعمال الحكومة المالية . كل ذلك يقتضى أن يراعى في التقسيم المنطق والوضوح ، بحيث يصل الباحث إلى بغيته في سهولة ويسر ، وأن تجمع النفقات ذات الموضوع الواحد معا بدلا من توزيعها في أبواب وفروع متفرقة ، وإذا استدعت مقتضيات التقسيم الإدارى للمصالح العامة توزيع النفقة ذات الموضوع الواحد في أبواب وفروع متفرقة ، فينبغى عمل جداول اضافية إلى جانب الجداول الأصلية لبيان اتجاهات الإنفاق المختلفة وتقسم جميع الدول النفقات العامة في ميزانيتها بحسب الوزارات والمصالح المختلفة ، وتختلف المصالح التى تتبع كل وزارة باختلاف الدول ، كما قد تختلف في الدولة الواحدة باختلاف الأزمنة . فصلحة السجون في مصر مثلا ظلت زمناً طويلا تتبع وزارة الداخلية وضمت وقتاً ما لوزارة الشؤون الاجتماعية ، ثم اتبعت لوزارة الحربية منذ عدة سنوات ثم أعيدت أخيراً إلى وزارة الداخلية (١).

وفى داخل كل وزارة تقسم النفقات غالباً بحسب موضوعها إلى نفقات خاصة بالعمالين . ونفقات خاصة بالأدوات والأشياء . ونفقات خاصة بالخدمات والإعانات وفى بعض الأحيان تقسم النفقات إلى قسمين فقط : نفقات خاصة بالعمالين . ونفقات خاصة بالأدوات والأشياء . وفى هذه الحالة يشمل القسم الأخير كل نفقة لا تخص العمالين .

(١) قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٤ مارس سنة ١٩٥٦ .

والانجاء الحديث في تقسيم النفقات العامة في الميزانية هو نحو الجمع بين التقسيمين الإدارى والاقتصادى فى جداول مقسمة إلى أقسام أفقية بعدد الأقسام الإدارية ، وأقسام رأسية بحسب طبيعة النفقة .
وندرس فيما يلى التقسيم البريطانى لطابعه الخاص ثم التقسيم الفرنسى فالتقسيم المصرى :

١ § - التقسيم البريطانى

٤٦ - تقسم النفقات العامة فى الميزانية الانجليزية إلى قسمين رئيسيين :

(١) النفقات ذات الاعتماد الدائم (١) :

وهى نفقات لا يتجدد إذن البرلمان بها كل عام ، وإنما تقرر بقوانين تظل سارية حتى يترأى للبرلمان تعديلها ، وأهم هذه النفقات : فوائد الدين العام ، ومخصصات الملكية ، ومرتب رئيس مجلس العموم ، ومرتبات القضاة ومرتب المراقب المحاسب العام ، وبعض المرتبات الأخرى .

(ب) النفقات ذات الاعتماد المتجدد (٢) :

وهى نفقات تعرض على البرلمان كل سنة ، وتشمل نفقات الجيش والبحرية والطيران ، ووزارة الدفاع ، والمصالح المدنية ، ونفقات جباية الإيرادات العامة .

وكل قسم من هذه الأقسام مقسم إلى أقسام داخلية بحسب موضوع النفقة . وتزيد حلة النفقات ذات الاعتماد المتجدد على ستة أمثال جملة النفقات ذات الاعتماد الدائم .

وهناك نفقات أخرى خارج هذين القسمين أهمها نفقات مصلحة البريد . ويرجع هذا التقسيم إلى التقاليد والنظم البريطانية ، وهو لا يخلو من

١) Consolidated Fund Services

٢) Supply Services

التقد ، لأن بعض النفقات ذات الموضوع الواحد (كالمرتبات مثلاً) موزعة بين الاعتماد الدائم والاعتماد المتجدد .

٢ § - التقسيم الفرنسى

٥٧ - كانت النفقات العامة تدرج فى الميزانية الفرنسية بحسب الوزارات والمصالح فحسب ، وقد عدل هذا التقسيم فى سنة ١٩٥١ وسنة ١٩٥٦ ، ثم فى سنة ١٩٥٩ . والتقسيم الجديد يضم اقساماً أفقية بعدد الوزارات والمصالح وأقساماً رأسية (Titres) ، بحسب طبيعة النفقة ، والأقسام الرأسية موزعة على ثلاثة مجموعات على النحو الآتى :

(١) المجموعة الأولى - تضم النفقات العادية (Dépenses ordinaires) ، وتشمل الأقسام الأربعة الأولى من النفقات العامة فى الميزانية ، وهى :

(القسم الأول) - نفقات خدمة الدين العام (Charges de la dette) ، ويضم نفقات خدمة القروض التى أصدرتها الدولة ، ونفقات خدمة المعاشات وبعض نفقات أخرى .

(القسم الثانى) - نفقات السلطات العامة (Dotations des pouvoirs publics) ، وهو أهم أقسام النفقات العادية ، إذ يضم نفقات تشغيل النظام السياسى ، فتدخل فيه اعتمادات تشغيل السلطين التنفيذية والتشريعية ، ولكنه أقل النفقات العامة العادية حجماً .

(القسم الثالث) - نفقات تشغيل المرافق العامة (Dépenses de fonctionnement des services) ويضم جميع الاعتمادات المخصصة لتشغيل كافة المرافق العامة ، والجزء الأكبر منها يتكون من اعتمادات مرتبات العاملين التى تستوعب ربع نفقات الميزانية العامة ، وقبل سنة ١٩٥٩ كان هذا القسم يضم المعاشات أيضاً .

(القسم الرابع) - نفقات تدخل الدولة (Interventions de l'Etat) ، وتشمل نفقات تدخل الدولة فى المجالات الاقتصادية والاجتماعى والثقافى ، فيما عدا النفقات المأخوذة من اعتمادات الاستثمارات التى تدخل ضمن النفقات الرأسمالية أو القروض أو السلف التى سيأتى الكلام عليها ، ولا تعد من النفقات العادية .

(ب) **المجموعة الثانية** - وتضم النفقات الرأسمالية (Dépenses en Capital) وهي نفقات الإنشاء والتعمير والاستثمارات . وتشمل الأقسام الثلاثة التالية في الميزانية العامة ، وهي :

(القسم الخامس) - ويضم نفقات الاستثمارات التي تقوم الدولة بتنفيذها (Investissements exécutés par l'Etat) ، وذلك سواء على أملاك الدولة ، أو أملاك هيئات عامة أو خاصة تساهم فيها الدولة .

(القسم السادس) - ويضم الإعانات الاستثمارية التي تمنحها الدولة (Subventions d'investissement accordées par l'Etat) ، لأشخاص القانون العام أو الخاص للمساعدة على إنشاء الأملاك أو تعميرها أو تجديدها أو ترميمها .

(القسم السابع) - إصلاح أضرار الحرب (Réparation des dommages de guerre) وهي نفقات أخذتها الدولة على عاتقها منذ الحرب العالمية الأولى ، وتقوم بها لأغراض اقتصادية ، وتطبيقاً ، في نفس الوقت ، لمبدأ التضامن القومي والتكافل الاجتماعي ، ويظهر الجزء الأكبر منها في الميزانية على شكل مبالغ تدفع إلى الصناديق المستقل للتعمير ، الذي يقوم بتمويل هذه العمليات .

(ج) **المجموعة الثالثة** - القروض والسلف التي تمنحها الدولة :

(Les prêts et avances de l'Etat) ، وتضم النفقات المأخوذة من موارد مخصصة لأغراض معينة ، وتشمل أربعة أقسام :

١ - القروض الممنوحة من مال التنمية الاقتصادية والاجتماعية :

(Prêts du fonds de développement économique et social) .

٢ - القروض الممنوحة لأغراض الإسكان (Prêts intéressant l'elogement) .

٣ - قروض مختلفة تمنحها الدولة : (Prêts divers consentis par l'Etat)

٤ - السلف التي تمنحها الدولة : (Avances de l'Etat) .

وهذه العمليات المختلفة تدرج ضمن الحسابات الخاصة ، أو ضمن النفقات المأخوذة من موارد مخصصة .

وتجمع الأرقام أفقياً لتعطي جملة النفقات الخاصة بكل وزارة أو مصلحة ،
ورأسياً لتعطي جملة كل نوع من أنواع النفقات العامة المذكورة . مما يظهر
الاهتمام بعرض النفقات العامة في الميزانية عرضاً وظيفياً ، يبين الأهمية
النسبية للوظائف الكبرى التي يجب أن تضطلع بها الدولة من خلال مجموعة
المرافق المختلفة .

§ ٣ - التقسيم المصرى

٥٨ - كانت النفقات العامة تقسم في الميزانية المصرية إلى « أقسام »
(بلغ عددها في ميزانية سنة ١٩٥٧ - ١٩٥٨ : ٣١ قسماً) ، لكل وزارة
وسلطة عامة قسم وهناك بعض أقسام إضافية لنفقات معينة ، كنسب الدين العام
وقسم المعاشات ، وقسم إعانة غلاء المعيشة وينقسم كل قسم إلى « فروع » يخص
الديوان العام وكل مصلحة فرع .

وبعض الفروع مقسمة إلى « فصول » إذا ضمت المصلحة الواحدة عدة أقسام .
وكل فرع أو فصل موزع بين ثلاثة أبواب :

باب ١ : مرتبات وأجور ورواتب ومكافآت .

باب ٢ : مصروفات عامة (وتشمل « بنوداً » مختلفة أهمها : مصروفات
انتقال ، وبدل سفر ، وأثاث ، وتوريدات ، وتليفون ، وتلفراف ،
وإيجارات ..) .

باب ٣ : أعمال جديدة

ولمذا التقسيم فائدته من الوجهة الإدارية ، ولكن تكرر نوع النفقة
الواحدة في الأقسام المتعددة والفروع الكثيرة والأبواب المختلفة ، لا يجعل من
السهل معرفة النفقات ذات الموضوع والاتجاه الواحد ، ولذا يحسن أن تضاف
إلى جداول الميزانية - جداول أخرى تدرج فيها النفقات العامة بحسب
موضوعها ولو تعددت الوزارات والمصالح التي تباشرها .

٥٩ - ولما أنشئت الجمهورية العربية المتحدة تضم سورية ومصر ،
عملت لها ثلاث ميزانيات :

١ - ميزانية المصالح الموحدة في الإقليمين .

٢ - ميزانية الإقليم الجنوبي (مصر) ٥

٣ - ميزانية الإقليم الشمالى (سورية) .

وقسمت النفقات في كل من ميزانية المصالح الموحدة وميزانية الإقليم الجنوبي إلى « أقسام » لكل وزارة وسلطة عامة قسم ، وقسم كل قسم إلى « فروع » ، للدبوان العام وأكل مصلحة فرع وقسمت بعض الفروع إلى « فصول » إذا كانت المصلحة الواحدة تضم عدة أقسام ، ووزع كل فرع أو فصل على ثلاثة أبواب على النحو السابق ذكره عند الكلام على الميزانية المصرية (الفقرة ٥٨) وكانت هناك بعض أقسام إضافية .

أما ميزانية الإقليم السورى فكانت مقسمة إلى أقسام وفروع وكل قسم أو فرع مقسم إلى أربعة أبواب : (١) المرتبات وتوابعها ، (٢) النفقات العامة ، (٣) النفقات الخاصة ، (٤) الدينون . وبعض الفرع مقسم إلى باين فقط (١) .

تقسيم النفقات العامة بعد تطبيق السياسة الاشتراكية :

٦٥ - اقضى تطبيق السياسة الاشتراكية الديمقراطية التعاونية ، التي أخذت بها الجمهورية العربية المتحدة أن تلتزم الحكومة مبادئ التخطيط الشامل ، وفي ضوء هذه المبادئ وضعت خطة شاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، تستهدف مضاعفة الدخل القوي في أقل من عشر سنوات ، وتوفير الخدمات العامة لكافة المواطنين على نحو يكفل لهم مستوى لائقاً من العيش . واستلزم ذلك اعتبار الميزانية مرحلة سنوية من مراحل تلك الخطة ، بعد أن أصبح القطاع العام أهم ركن من أركان البناء الاقتصادى للدولة ، وألقى عليه عبء المساهمة بأكبر نصيب في تنفيذ الخطة ، لهذا قسمت الميزانية ابتداء من سنة ١٩٦٢/١٩٦٣ ، إلى قسمين أساسيين :

(١) تنظر أقسام وفروع كل من ميزانية المصالح الموحدة ، وميزانية الاقليم الجنوبي (مصر) ، وميزانية الاقليم السورى ، كما وردت في ميزانية سنة ١٩٦١ - ١٩٦٢ بطبعة سنة ١٩٦٢ من هذا الكتاب (ص ٧٤ وما بعدها) .

(١) - ميزانية الخدمات - وتشمل الوزارات والمصالح والإدارات الحكومية . ونفقاتها مقسمة إلى نفقات دورية (نفقات التشغيل) ، ونفقات استثمارية :

(٢) - ميزانية الأعمال - وتتألف من مجموع الميزانيات الملحقه للهيئات العامة التي تمارس نشاطاً ذا طابع اقتصادى كانت الحكومة تزاوله ، كالهئية العامة لشئون المطابع ، والميزانيات المستقلة للمؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً اقتصادياً لم تكن الحكومة تزاوله ولكن السياسة الاشتراكية اقتضت ضمه للقطاع العام ، كالمؤسسة العامة للمقاولات والانشاءات ، ونفقات هذه الميزانية مقسمة أيضاً إلى نفقات دورية (نفقات التشغيل) ، ونفقات استثمارية .

(١) ميزانية الخدمات :

اقتضى تطوير الميزانية اعادة تبويب نفقات ميزانية الخدمات على الأساسين الآتيين .

(١) ايجاد معيار للفرقة بين النفقات الدورية (نفقات التشغيل) ، والنفقات الاستثمارية .

(ب) اظهار تكلفة كل خدمة .

لذلك قسمت النفقات إلى ثلاثة أبواب ، وقسم كل باب إلى بنود رئيسية وفرعية موحدة في جميع الوزارات والمصالح والهيئات العامة الداخلة في قطاع الخدمات ، بحيث يعطى رقم البند مدلولاً واحداً في جميع تلك الجهات ، فإذا لم توجد بأحد الفروع نفقة مخصصة لها بند ذو رقم معين ، أغفل هذا هذا البند ورقمه ، وأدرج البند الذى يليه في الترقيم ، وهكذا .

أما الأبواب الثلاثة التي قسمت إليها النفقات فبيانها كالآتى :

(الباب الأول) - مرتبات وأجور - وقد أعيد تقسيمه ليبين في سهولة ويسر ما تنفقه الدولة على موظفيها وعملها من مرتبات وأجور ومكافآت ورواتب وبدلات نقدية وعينية ، واعانة غلاء المعيشة ، ومساهمة الحكومة

في صناديق التأمين والمعاشات ، فضلاً عما تتحمله من تكاليف الاجازات والمنح الدراسية والتدريبية لموظفيها وعملها .

(الباب الثاني) - نفقات عامة - وتشمل النفقات الدورية على الخدمات والسلع ، كمصروفات الانتقال ، وبدل السفر ، والإيجارات ، وصيانة المباني ، والنشر والاعلان ، والمياه والانارة ... ألخ ، أما الإعانات والمساعدات والتعويضات التي كانت تدرج أصلاً في هذا الباب فقد استبعدت من بنودها لما لها من طابع خاص ، إذ أنها ليست نفقة دورية للمجهز الحكومي ، وأدرجت تحت قسم خاص خارج اطار الباب الثاني ، كما سئرى .

(الباب الثالث) - نفقات استثمارية - وتشمل النفقات الاستثمارية للزراعة والرى والصرف ، والكهرباء ، والسد العالي ، والصناعة ، والنقل والمواصلات والتخزين ، وقناة السويس ، والإسكان والمرافق - كما تشمل النفقات الاستثمارية لخدمات الدفاع والأمن والعدالة ، والخدمات التعليمية ، والصحية والثقافية والروحية ، والاجتماعية والدينية ، والتموينية ، والأبحاث العلمية ، والخدمات الرئاسية ، والرقابة الحكومية ، والخدمات التجارية والمالية . وكلها موزعة على النحو الآتى : (١) - أجور (وتتضمن الأجور والمرتبات) (٢) - استثمارات (وتتضمن الانشاءات) ، (٣) مستلزمات انتاج (وتقابل المصروفات العامة) ، (٤) - تحويلات (وتتضمن فوائد وأقساط الالف والقروض والإعانات الاستثمارية) .

والنفقات في كل باب من هذه الأبواب الثلاثة موزعة بين الديوان العام والإدارة المحلية .

أما الباب الرابع الذى كان موجوداً في الميزانيات السابقة على ميزانية سنة ١٩٦٢/١٩٦٣ فقد اقتضى التبويب الجديد للميزانية تصفيته ، وذلك بتبويب ما أمكن تبويبه من نفقاته وفقاً لطبيعة كل نفقة ، ونقلها إلى البابين الأول والثاني بالأقسام والفروع المختصة. أما ما لم يمكن تبويبه منها تحت أى من البابين المذكورين فقد أدرج تحت الأقسام الآتية بصفة اجمالية :

(١) اعانات المحافظات .

(ب) اعانات أخرى - واقصر ما أدرج تحتها على الإعانات الدورية (دون الاعانات الاستثمارية التي أدرجت في الباب الثالث) . ويشمل هذا القسم الاعانات الآتية : (١) - اعانات للهيئات المختلفة ، (٢) اعانات دولية (وتمنح للدول والهيئات الدولية) ، (٣) - اعانات لخدمات عامة (وتمنح للهيئات والجمعيات والأندية الثقافية مقابل خدمات عامة كالتيار أو الصحة أو الثقافة ... وما إلى ذلك) ، (٤) - اعانات ومساعدات وتعويضات (وتمنح لأفراد أو هيئات كسعادة لهم أو مقابل ما تأثرت به أرواحهم أو ممتلكاتهم نتيجة ظروف معينة) ، (٥) - اعانات أخرى (وتمنح للهيئات والجمعيات والأندية والنقابات وغيرها من التشكيلات الجماعية لمعاونتها على مزاولة نشاطها الخاص) .

(ج) دعم الإقتصاد القومى - ويقصر على الخدمات الاقتصادية .

(د) مصروفات خفض تكاليف المعيشة وتنظيم عمليات التمويل .

(هـ) خدمة الدين العام - وتشمل اعتمادات فوائد واستهلاك الدين العام للخدمات بما فى ذلك ما تدفعه الحكومة من فوائد العبء المتأخر لحساب صناديق التأمين والمعاشات . (أما القروض الخاصة بميزانية الأعمال فتحمّلها تلك الميزانية) ، وقد أعيد تقسيم هذا القسم على نحو يبين الاستهلاك وإجمالى الفوائد .

هذا فيما يتعلق بميزانية الخدمات .

(٢) ميزانية الاعمال :

تتألف ، كما سبق القول ، من مجموع الميزانيات الملحقه للهيئات العامة والميزانيات المستقلة للمؤسسات العامة الداخلة فى قطاع الأعمال ، والتي تمارس نشاطاً اقتصادياً ، وقد روعى فيها مساهمة الخطة الشاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وترتيب قطاعاتها . ونفقات ميزانية الأعمال مقسمة إلى ثلاثة أبواب أيضاً ، هي :

(الباب الأول) — نفقات التشغيل — وتضم :

(١) — الأجور ، (٢) — مستلزمات الإنتاج .

(الباب الثاني) — النفقات التحويلية — وتتضمن :

(١) — فوائد وأقساط القروض المحلية ، (٢) — فوائد وأقساط القروض الخارجية، (٣) نصيب الحكومة في الأرباح، (٤) — اعتمادات تحويلية أخرى .

(الباب الثالث) — نفقات استثمارية — على النسق المتبع في ميزانية الخدمات والسابق بيانه .

تقسيم النفقات العامة في ميزانية سنة ١٩٦٨/١٩٦٩

أعيد تقسيم ميزانية الدولة إلى عدد من الميزانيات هي : ١ — ميزانية الخدمات ٢ — ميزانية الهيئات العامة ، ٣ — ميزانية المؤسسات الاقتصادية ، ٤ — ميزانية صناديق التمويل الخاصة . ووزعت قطاعات الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على الميزانيات الثلاث الأولى ، وقسمت نفقات هذه الميزانيات الثلاث إلى الأبواب الآتية: باب ١: الأجور ، باب ٢: المصروفات الجارية ، وكل من هذين البابين مقسم إلى عدد من البنود ، باب ٣ : الاستخدامات (موزعة بين القطاعات المختلفة) ، باب ٤ : التحويلات الرأسمالية، ويضم عدداً من البنود أهمها ما يتعلق بخدمة الدين الداخلي والخارجي، اتاوات وضرائب ، استهلاكات ، حصة العمال في الأرباح ، فوائد سندات ، اعانات ، تعويضات ، مساهمة المؤسسات في الشركات، القافض، مصروفات تحويلية أخرى ، ثم جمعت على حدة. الاستخدامات الاستثمارية لكل من الميزانيات الأربع المذكورة في ميزانية استثمارية واحدة ، كما جمعت أيضاً الاستخدامات التحويلية الرأسمالية لكل من الميزانيات ذاتها في ميزانية واحدة للتحويلات الرأسمالية . ويينت كذلك على حدة استخدامات صندوق الطوارئ .

الفصل الخامس

الاثار الاقتصادية للنفقات العامة

٦١ - للنفقات العامة آثار اقتصادية هامة نكتفى بدرس مايتى منها في خمسة مباحث :

- المبحث الأول - تأثير النفقات العامة في إنتاج الدخل القومى .
- المبحث الثانى - تأثير النفقات العامة في توزيع الدخل القومى .
- المبحث الثالث - اختلاف آثار الإنفاق العام باختلاف وسائل تمويله .
- المبحث الرابع - تأثير النفقات العامة في زيادة التنافس بين الطبقات في الدول الرأسمالية .
- المبحث الخامس - آثار النفقات الحربية .

المبحث الأول

تأثير النفقات العامة في إنتاج الدخل القومى

يقتضى البحث في ذلك أن نفرق بين الإنفاق على المرافق العامة الأصلية ، وهى الدفاع الخارجى ، وحفظ الأمن ، والقضاء ، وبعض الأشغال العامة ، وبين الإنفاق على المرافق العامة الإضافية كالتعليم والمواصلات والوقاية الصحية وما إليها .

٦٢ - فالإنفاق على المرافق العامة الأصلية يعتبر ضرورياً ولازماً للإنتاج لأنه يهيئ الظروف التى يصعب بدونها القيام به . فاختلال الأمن مثلاً يترتب عليه تقليل الإنتاج لعدم اطمئنان المنتجين على ثمرات أعمالهم .

٦٣ - أما الإنفاق على المرافق العامة الإضافية فإنه يؤثر في الإنتاج من عدة نواحي :

(ا) فهو يؤثر في الإنتاج بتأثيره في مقدرة الأفراد على العمل وعلى الادخار .

(ب) وهو يؤثر في الإنتاج بتأثيره في رغبة الأفراد في العمل و في الادخار

(ج) وهو يؤثر في الإنتاج عن طريق نقل بعض عناصر الإنتاج من فرع إلى آخر من فروع الإنتاج .

(د) وهو يؤثر في الإنتاج عن طريق نقل بعض عناصر الإنتاج من منطقة إلى أخرى .

(ا) فمن جهة تأثير الإنفاق العام في مقدرة الأفراد على العمل وعلى الادخار فإنه يزيد من تلك المقدرة ، لأن جزءاً من النفقات العامة ينفق على خدمات من شأنها زيادة كفاية الأفراد ومقدرتهم على العمل فيزداد دخلهم وتزداد مقدرتهم على الادخار ، كنفقات نشر التعليم والوقاية الصحية .

(ب) ومن جهة تأثير الإنفاق العام في رغبة الأفراد في العمل وفي الادخار فإنه قد يؤدي إلى أضعاف تلك الرغبة . لأن تأمين مستقبل الأفراد بواسطة منحهم معاشات أو إعانات ، قد يدعو إلى انصراف بعض الناس عن العمل وعن الادخار ، لذلك فمن الأفضل ألا تمنح الدولة إعانات للأفراد إلا في الأحوال الاضطرارية كالمرض والبطالة الاجبارية .

(ج) ومن جهة تأثير الإنفاق العام في نقل بعض عناصر الإنتاج من فرع لآخر من فروع الإنتاج ، فان الدولة تستطيع بواسطة تكييف سياستها الإنفاقية أن توجه الإنتاج وجهات معينة ، فإذا وجدت من الأفضل مثلاً زيادة إنتاج السلع الشعبية ، والتقليل من إنتاج السلع الككالية ، فإنها تصل إلى هذا الغرض بأن تعطى إعانات لإنتاج السلع الشعبية ، وتفرض ضرائب على إنتاج السلع الككالية ، وتكون النتيجة اتجاه بعض عناصر الإنتاج إلى الفرع الذي أكثرته الدولة بالرعاية .

وأهم ما تستطيع الدولة أن تفعله في هذا الشأن ، هو توجيه بعض عناصر الإنتاج إلى إنتاج السلع الرأسمالية بدلا من إنتاج السلع الاستهلاكية وهذا تصون وتزيد من رؤوس الأموال الموجودة في الدولة ، والدولة أكثر مراعاة لمصلحة المجتمع من الأفراد في ذلك لأن من يقبل من الأفراد على الادخار ينتج في استثمار مدخراته وجهات ليست في الغالب أصلح الوجهات بالنسبة للمجتمع في مجموعه ، فالأفراد يهتمون بتنمية رؤوس الأموال المادية للفائدة العاجلة التي تعود عليهم منها ، ولا يتجهون لاستثمار مدخراتهم في زيادة الكفاية العلمية والفنية للمجتمع ، بالانفاق على الأغراض التعليمية وعلى معاهد البحث العلمى ، لأن ما يعود عليهم من ذلك أقل مما يعود عليهم من الاستثمار المادى ، يضاف إلى ذلك أنه حتى بالنسبة للاستثمار المادى ، فإن الأفراد يقبلون على النواحي التي يستفيدون منها فائدة مادية أكبر ، ويهملون النواحي الأخرى ، وقد تكون أفضل بالنسبة للمجتمع .

ذلك ما تستطيع الدولة أن تفعله في هذا السبيل ، على أنه من جهة أخرى لا ينبغي أن تقوم الدولة بنوع من الاستثمار ، إلا إذا كان قيامها به يؤدي إلى زيادة قوة المجتمع الإنتاجية بدرجة أكبر مما كان يتيسر تحقيقه لو ترك أمر هذا الاستثمار للأفراد .

(د) كذلك تؤثر النفقات العامة في نقل بعض عناصر الإنتاج من منطقة إلى أخرى ، وقد يؤدي إلى زيادة الإنتاج في مجموعه ، مثال ذلك : أن تزيد الدولة فيها تنفقه على التعليم أو الصحة في المناطق الفقيرة ، إذ يفضي ذلك إلى زيادة كفاية سكانها ، وزيادة مقدرتهم على العمل وعلى الادخار ، مما يترتب عليه اجتذاب بعض عناصر الإنتاج إلى تلك المنطقة .

المبحث الثاني

تأثير النفقات العامة في توزيع الدخل القومى

٦٤ - تؤثر النفقات العامة في توزيع الدخل القومى على مختلف طبقات المجتمع من طريقين :

الأول - إن جميع الأفراد يتمتعون بالخدمات العامة غير القابلة للتجزئة في حين أن نفقات هذه الخدمات يتحمل الجزء الأكبر منها أصحاب الدخول الكبيرة ، بهذا يعتبر الاتفاق على تلك الخدمات نقلاً للدخل من أصحاب الدخول الكبيرة إلى أصحاب الدخول الصغيرة .

الثاني - أن الطبقات الفقيرة تستفيد من بعض الخدمات العامة أكثر من استفادة الطبقات الغنية منها ومن هذا القبيل إعانات البطالة ، والمستشفيات وملاجئ الأيتام والمعجزة ، ولهذا يعتبر الإنفاق على تلك الخدمات نقلاً للدخل من أصحاب الدخول الكبيرة إلى أصحاب الدخول الصغيرة .

ولكى يحدث هذا الأثر ينبغي أن يكون معظم الإيرادات العامة مستمداً من الضرائب المباشرة ، وخاصة التصاعدية ، لأن نصيب الطبقات الغنية في حصيلها أكبر من نصيب الطبقات الفقيرة .

المبحث الثالث

اختلاف آثار الاتفاق العام باختلاف وسائل تمويله

٦٥ - تمول الدولة نفقاتها إما من القوة الشرائية الموجودة في أيدي الأفراد وإما من قوة شرائية جديدة ، ولكل من هاتين الوسيلتين آثارها الاقتصادية فإذا مولت الدولة نفقاتها من القوة الشرائية الموجودة في أيدي الأفراد ، والتي تحصل عليها منهم بواسطة الضرائب التي تفرضها ، أو سندات القروض التي تبيعها لهم ، فإن تأثير الاتفاق العام على حجم الائتمان والتقود وعلى مستوى الأمان لا يكون كبيراً ، لأن القوة الشرائية التي تأخذها الدولة من الأفراد عن طريق الضرائب وسندات القروض تعود ثانية إلى السوق بواسطة النفقات العامة ، وتكون النتيجة من تلك العمليات تحويل بعض عناصر الإنتاج من الإنتاج الخاص إلى الإنتاج العام ، مما يترتب عليه توسع في بعض الصناعات وارتفاع أثمان عناصر الإنتاج المستخدمة فيها نوعاً ما ، وانكماش في بعض الصناعات الأخرى ، مع انخفاض أثمان عناصر الإنتاج المستعملة فيها إلى حد ما .

أما إذا مولت الدولة نفقاتها من قوة شرائية جديدة ، بأن باعت سندات قروضها للبنوك التجارية التي تنشئ الائتمان لنستعمله في شراء تلك السندات ، فإنها تدفع بتلك القوة الشرائية الجديدة إلى السوق ، وتستخدم بواسطتها عناصر الإنتاج العاطلة مما يحدث ارتفاعاً في الأثمان ونشاطاً في الإنتاج .

المبحث الرابع

تأثير النفقات العامة في زيادة التنافس بين الطبقات
في الدول الرأسمالية

٦٦ - يترتب على وجود نظام الملكية الفردية وتوريث حق الملكية في الدول الرأسمالية انقسام المجتمع فيها إلى عدة طبقات : (١) الطبقة العليا ويستمد أفرادها دخلهم من الملكية ، وتشمل كبار الملاك ، وكبار المالين وأصحاب الأعمال . (٢) وتلي هذه الطبقة طبقة تستمد دخلها من الملكية والعمل العقلي الراقى ، وتضم كبار الموظفين وأصحاب المشروعات . (٣) وتأتي بعد ذلك طبقة متوسطة ، تضم أصحاب المشروعات الصغيرة وصغار الموظفين . (٤) ثم طبقة تشمل الصناع المتخصصين والكتبة وغيرهم . (٥) وتليها الطبقة الدنيا ويعتمد أفرادها في كسب معاشهم على الجهد البدني ، وتضم عمال البناء وعمال الطرق والعمال الزراعيين ومن إليهم .

ويقترض النظام الرأسمالي توافر المنافسة الحرة بين جميع أفراد المجتمع ، وعدم وجود عوائق تمنع انتقال الفرد من طبقة إلى أخرى ، إلا أن الواقع يخالف هذا الافتراض ، إذ من النادر أن ينتقل أحد من أفراد الطبقة الدنيا إلى الطبقة العليا . لا لوجود عوائق قانونية تمنع هذا الانتقال ، ولكن لأن تكاليف الانتقال من طبقة إلى أخرى أعلى منها تكون عادة مرتفعة ارتفاعاً يجعل هذا الانتقال في حكم المستحيل .

ويترتب على تقسيم المجتمع إلى طبقات غير متنافسة عدم تكافؤ الفرص بين أفرادها ، مما يؤثر في المجتمع تأثيراً سيئاً . لأن أفراد الطبقة الدنيا يظلون خاملين ، بينما لو توافرت لهم الفرص لأمكن للمجتمع أن يفيد منهم فائدة

كبيرة ، فقد يظهر منهم علماء أو محترعون ، أو باحثون يعملون على رفع مستوى رفاهية المجتمع بأسره .

وتستطيع الدولة أن توسع من مجال الفرص بين جميع أفراد المجتمع عن طريق التوسع في الإنفاق على المرافق الإضافية ، فأفراد الطبقة الدنيا مثلاً لا تتسع دخولهم للإنفاق على تعليم أولادهم ، أما أفراد الطبقة المتوسطة فلا تسمح مواردهم بأكثر من الإنفاق على تعليم أولادهم تعليماً متوسطاً أو ثانوياً ، ويكاد يقتصر التعليم العالي على أفراد الطبقتين اللتين تعاونها ، فإذا جعلت الدولة التعليم مجانياً في مرحلة من مراحلها حققت تكافؤ الفرص لجميع الأفراد في تلك المرحلة ، ويصبح التكافؤ تاماً في الانتفاع بالتعليم إذا جعلته الدولة إلزامياً ومجانياً في جميع مراحلها ، أي إذا رفعتة إلى عداد الخدمات العامة الأصلية التي لا تقبل التجزئة . وكلما انتقل مرفق من المرافق العامة الإضافية إلى عداد المرافق العامة الأصلية ، سارت الدولة خطوة نحو تحقيق المنافسة الكاملة بين أفرادها ، والتسوية بينهم في فرص العمل والكسب . وقد فطن واضع دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت إلى هذا الأمر فنص في المادة الثامنة منه على أن الدولة تكفل لجميع المصريين تكافؤ الفرص . كما نص في المادة ٤٢ منه على أن الرعاية الصحية حق للمصريين جميعاً تكفله الدولة بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية والتوسع فيها .

المبحث الخامس

آثار النفقات الحربية

٦٧ - لنتفقات الحروب آثار شديدة على الاقتصاد القومي لضخامتها من جهة ، ولكونها تفرض عليه فجأة من جهة أخرى ، وإذا كانت هناك قوى انتاجية عاطلة عند البدء في تنفيذ البرنامج الحربي ، أمكن استخدامها في الإنتاج الحربي دون أن يتأثر الإنتاج والاستهلاك المدنيان في البداية ، إذا مولت الدولة الإنتاج الحربي بالاقتراض من البنوك التجارية ، إذ بذلك تبقى القوة الشرائية في أيدي المدنيين ، على أن الحال لا يلبث أن يتغير ، فتزداد القوة

الشرائية في أيدي الأفراد نتيجة الإنتاج الحربي ، وترتفع الأثمان ، ويأخذ الإنتاج المدني في التوسع . وينافس الإنتاج الحسربي في الحصول على بعض القوى الإنتاجية العاطلة ، حتى إذا اشتد الطلب الحسربي ، أخذت القوى الإنتاجية في التحول من الإنتاج المدني إلى الإنتاج الحربي ، وفي الوقت نفسه تزداد القوة الشرائية في أيدي المستهلكين ، ويزداد طلبهم ويضغط على السوق ضغطاً شديداً ، فإذا لم تتخذ الوسائل الكفيلة بحجز القوة الشرائية الزائدة التي لدى المستهلكين أو بامتصاصها ، فإن الانتاج الحربي والإنتاج المدني يتنافسان في سبيل الحصول على المواد الأولية ووسائل الإنتاج والإيدى العاملة ويتغلب الإنتاج الحربي في هذا النضال ، ولكن على حساب ارتفاع الأسعار ارتفاعاً خيالياً ، مما يزيد من تكاليف البرامج الحربية ، ويؤدي إلى التضخم بآثاره السيئة .

وعلاج تلك الحال يكون باحدى وسيلتين :

(١) حجز أكبر كمية ممكنة من القوة الشرائية التي لدى المستهلكين والمتجعين المدنيين ، بواسطة تحديد الأسعار وفرض نظام البطاقات ، وهذه القوة الشرائية المحجوزة إما أن تستعمل في شراء سندات القروض الحكومية أو تبقى خاملة في البنوك ، حتى تنتهي حالة الحرب ، وتخفص قيود الرقابة ، وأكبر عيب لهذه الطريقة هو صعوبة وضع رقابة فعالة على الضغط المتزايد للقوة الشرائية التي لدى المستهلكين .

(٢) امتصاص القوة الشرائية الزائدة بواسطة الضرائب والقروض ، ولعل هذه الوسيلة الثانية أشد أثراً من الوسيلة الأولى من الوجهة الفنية .

وهذا الاتفاق الحكومي الذي قد يبلغ مئات الملايين ، لا بد أن يغير الكيان الاقتصادي القومي ، فيزداد نشاط المشروعات التي تساهم في المجهود الحربي ، بينما تحتفظ بعض المشروعات الأخرى بقوتها أو تقلل من نشاطها تحت تأثير تحول عملها إلى غيرها من المشروعات وعدم تجديد معداتها ، كذلك يتغير توزيع العمل ، وتتغير أنواع الاستهلاك المدني ، والنفقات الشخصية والادخار تغير أكبراً .

ولا تَقف آثار النفقات الحربية بانتهاء الحرب ، بل لابد من تنظيم تحويل الإنتاج الحربى إلى إنتاج مدنى . ولا تؤثر النفقات الحربية غير العادية وحدها فى سوق المال ، ولكن وسائل تمويلها هى التى قد تؤثر فيه ، لأن الضرائب والقروض أثناء الحرب تمتص قدر أكبر من القوة الشرائية التى لدى الأفراد والتى كان من الممكن أن تجد سبيلها إلى سوق الاستثمار ، مما يجعل حصول المشروعات الخاصة على رؤوس الأموال اللازمة لها بسعر أعلى ، وقد كان هذا من المرغوب فيه أثناء الحرب . لأنه يودى إلى الحد من توسع الإنتاج المدنى حتى لا يؤثر على المجهود الحربى الحكومى ، ولذا كان من الضرورى اتخاذ بعض الاحتياطات لمد المشروعات الأساسية برؤوس الأموال الضرورية ، ولإعادة خصم الأوراق المالية لدى البيوت التجارية ، وأى برنامج يراد به امتصاص القوة الشرائية المدنية الزائدة ينبغى أن ينطوى على وسيلة لمد سوق المال بالأموال .

الفصل السادس

ظاهرة الازدياد المضطرد في النفقات العامة

٦٨ - إذا نظرنا إلى أرقام النفقات العامة لأية دولة من الدول في سنوات متتالية وجدنا أنها تزداد باستمرار . هذه الظاهرة تشاهد في جميع الدول على اختلاف نظمها وأحوالها ، ولو أن سير الزيادة يختلف في كل منها سرعة وبطأ باختلاف ظروفها ، كما قد يحدث أن تقف الزيادة أو تراجع النفقات العامة في بعض السنوات لسبب أو لآخر ، غير أن هذا السبب لا يلبث أن يزول وتعاود النفقات العامة متابعة زيادتها باستمرار ، وليست هذه الظاهرة قاصرة على نفقات الدولة ولكنها تشاهد أيضاً بالنسبة لنفقات الهيئات المحلية فنفقات الدولة المصرية بعد أن كانت ٧,٦ مليون جنيه سنة ١٨٨٠ (وهي أول سنة عملت لمصر فيها ميزانية سنوية منتظمة) أخذت بعد ذلك في الزيادة باستمرار على النحو الآتي (١) .

جدول يبين جملة النفقات العامة في مصر من سنة ١٨٨٠ إلى سنة ١٩٦٨/١٩٦٩ (٢) .

(١) يبين الجدول بالصنعة التالية مجموع المصروفات الفعلية لجميع الميزانيات بعد استبعاد الاعانات والتحويلات الداخلية ، والأرقام ابتداء من سنة ١٩٥٧-١٩٥٨ تقديرية حيث أن الحسابات الختامية للسنوات التالية لم تنشر - ميزانيات السنوات من ١٩٥٢-١٩٥٣ إلى سنة ١٩٦١-١٩٦٢ تشمل مصروفات الميزانية الانتاجية - أرقام ميزانتي سنى ١٩٦٧-١٩٦٨ و ١٩٦٨-١٩٦٩ اجمالى تقديرات المصروفات قبل استبعاد الاعانات الداخلية والتحويلات . (المصدر وزارة الخزانة - تقديرات الميزانية السنوية والحسابات الختامية) راجع: النشرة الاقتصادية للبنك الأهلى المصرى، المجلد ٢١ (١٩٦٨) العدد الرابع .

(٢) ترجع الزيادة في النفقات العامة من سنة ١٩٥٢-١٩٥٣ إلى ١٩٦١-١٩٦٢ إلى إضافة نفقات الميزانية الانتاجية إلى ميزانية الخدمات ، والزيادة ابتداء من سنة =

جملة النفقات العامة بالمليون جنيه	السنة	جملة النفقات العامة بالمليون جنيه	السنة
٣٥٨,١	١٩٥٧-١٩٥٦	٧,٦	١٨٨٠
٣٣٥,٣	١٩٥٨-١٩٥٧	١١,٢	١٨٩٠
٤٣٠,٢	١٩٥٩-١٩٥٨	١٠,٨	١٩٠٠
٥١١,١	١٩٦٠-١٩٥٩	١٦,٩	١٩١٠
٧٠٠,١	١٩٦١-١٩٦٠	٦٢,٢	١٩٢١-١٩٢٠
٧٧٩,٧	١٩٦٢-١٩٦١	٤١,٥	١٩٣١-١٩٣٠
٩٧٠,٠	١٩٦٣-١٩٦٢	٤٣,٣	١٩٤١-١٩٤٠
١٠٧٩,٤	١٩٦٤-١٩٦٣	١٩٠,٦	١٩٥١-١٩٥٠
١١٨٤,٤	١٩٦٥-١٩٦٤	٢٣٣,٦	١٩٥٢-١٩٥١
١٢٠٦,٠	١٩٦٦-١٩٦٥	٢٠٩,٨	١٩٥٣-١٩٥٢
١١٩٧,٧	١٩٦٧-١٩٦٦	٢٣٣,٠	١٩٥٤-١٩٥٣
١٩٤١,٤	١٩٦٨-١٩٦٧	٢٦٩,٩	١٩٥٥-١٩٥٤
٢١٤٦,٥	١٩٦٩-١٩٦٨	٣٤٠,٣	١٩٥٦-١٩٥٥

أى أن نفقات الدولة زادت في مدى تسع وثمانين عاماً على مائتين واثنتين وثمانين لما كانت عليه من قبل .

ولا شك أن جزءاً من هذه الزيادة يرجع إلى ما أصاب القوة الشرائية للنقود من ضعف أثناء تلك المدة الطويلة ، فهو بهذا ازدياد ظاهري أكثر منه حقيقي لأن النفقات العامة يعبر عنها بعدد من وحدات النقود، فكل ضعف يطرأ على القوة الشرائية للنقود يؤدي بالضرورة إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة ، وإن كان من الصعب قياس مقدار تلك الزيادة الظاهرية ، على أنه من المستطاع إلى حد ما الوصول إلى ذلك على وجه التقريب بالاستعانة بالأرقام القياسية للأسعار .

والزيادة الظاهرية هي التي لا تقابلها زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تؤدها الدولة والهيئات العامة .

١٩٦٣-١٩٦٢ إلى تطبيق النظام الاشتراكي إذ أضيف إلى قطاع الخدمات الذي كانت تقتصر عليه الميزانية قبل تطبيق النظام الاشتراكي ، قطاع جديد ، هو قطاع الأعمال بنفقاته وإيراداته مما أظهر هذا التضخم في نفقات وإيرادات الميزانية .

وسندرس فيما يلى أسباب ازدياد النفقات العامة ، ثم آثار ذلك الازدياد

المبحث الاول

أسباب ازدياد النفقات العامة

٦٩ — دراسة ظاهرة الزيادة المستمرة فى النفقات العامة ومعرفة أسبابها من الأهمية بمكان فهى تبين لنا بوضوح كيف تطورت المالية العامة من الفكرة التقليدية التى تضيّق من مجال النشاط الحكومى إلى أقصى حد إلى الفكرة الحديثة التى توسع من مجال هذا النشاط ، كذلك يترتب على ازدياد النفقات العامة ضرورة زيادة الإيرادات العامة ، والعمل على أن تكون قائمة على أسس مرنة ، حتى تقابل ازدياد النفقات بطريقة لا ينتجم عنها اضطراب مستمر فى النظم المالية والاقتصادية للدولة .

وقد استرعت هذه الظاهرة التى يطلق عليها اسم « قانون فاجنر » نسبة إلى الاقتصادى الألمانى فاجنر (Wagner) أنظار علماء المالية ، فجدلوا فى البحث عن أسبابها ، ولهم فى ذلك آراء مختلفة ، فأرجعها بعضهم إلى زيادة الثروة ، وعزاها البعض الآخر إلى كيفية توزيع الثروة لا إلى ازديادها فحسب واعتبرها البعض الآخر مظهراً لقانون اقتصادى عام هو قانون حلول التكاليف العامة محل التكاليف الخاصة ، وردها فريق آخر إلى أسباب سياسية وقانونية ، ووجد آخرون فى كل رأى من الآراء السابقة جانباً من الحقيقة فعلموا! ازدياد النفقات العامة بها جميعاً (١) . ومن هؤلاء العالم الفرنسى جيز (Jèze) .

ويخلص للباحث من تلك الآراء أن أسباب تلك الظاهرة متعددة ، وأنه يمكن ردها إلى أمرين :

- ١ — تكفل الدولة بوظائف جديدة تستدعى نفقات جديدة .
- ٢ — توسع الدولة فى القيام بوظائفها القديمة ، وعنايتها بها عناية أكبر .

(١) راجع رسالة « أسباب ازدياد النفقات العامة فى مصر » للمؤلف ص

وأَسباب الزيادة إما أسباب اقتصادية، أو اجتماعية، أو إدارية، أو مالية أو سياسية.

المطلب الأول

الأسباب الاقتصادية

من أهم الأسباب الاقتصادية لظاهرة زيادة النفقات العامة : ازدياد الثروة ونمو الدخل القومى ، والتوسع فى المشروعات العامة ، والدورة الاقتصادية ، والمنافسة الاقتصادية .

§ ١ - ازدياد الثروة ونمو الدخل القومى

٧٠ - زيادة الثروة عامل هام جداً فى زيادة النفقات العامة ، لأنها تساعد على زيادة الدخل القومى ومنه تستمد الدولة ما تحتاجه من أموال فى صورة ضرائب ورسوم وغيرها . وكلما ازداد الدخل كلما قلت مقاومة الأفراد لما تفرضه الدولة من الضرائب ، مما يشجعها على التوسع فى الإنفاق .

على أن درجة تأثير النفقات العامة بازدياد للدخل القومى تختلف باختلاف الظروف الاقتصادية لكل دولة ، ففي الدول المتقدمة ، كالولايات المتحدة أو فرنسا أو سويسرا ، لا تتجاوز نسبة زيادة النفقات العامة نسبة الزيادة فى الدخل القومى كثيراً ، بخلاف الدول الأقل تقدماً كجمهوريات أمريكا الجنوبية إذ تدل المشاهدات على أن النفقات العامة فى تلك الدول تزداد بأسرع مما يزداد به الدخل القومى .

وكما يؤثر ازدياد الثروة والدخل فى نمو النفقات العامة ، كذلك يؤثر ازدياد النفقات العامة فى نمو الثروة والدخل ، وبتوقف مدى هذا التأثير وقوته على الوجوه التى تستعمل فيها النفقات العامة .

وتختلف نسبة ما تستغرقه النفقات العامة من الدخل القومى باختلاف الظروف ، وتزداد تلك النسبة فى أوقات الحروب .

§ ٢ - التوسع فى المشروعات العامة

٧١ - يزداد انتشار المشروعات الصناعية والتجارية التى تقسوم بها الدولة ويرجع ذلك إلى أسباب كثيرة أهمها :

(١) الحصول على ايراد من أرباح المنشآت الصناعية والتجارية لتغذية الخزانة العامة ، وفي هذه الحالة تحتكر الدولة غالباً انتاج وبيع بعض السلع كاحتكار التبغ في فرنسا ، والملح والكبريت في إيطاليا .

(٢) المحافظة على ما في الدولة من ثروات طبيعية وتنميتها لصالح الجيل الحاضر والاجيال المقبلة كاستثمار الغابات .

(٣) ميل بعض المشروعات إلى الاحتكار كنزويد المياه والتيار الكهربائي والنقل ، إذ أدى ذلك إلى قيام الحكومة أو البلديات بتلك العمليات حتى لا تستغل المشروعات الخاصة الجمهور إذا قامت بها لأنها تنشد الربح بينما تستهدف الهيئات العامة في إدارتها لتلك المشروعات أغراضاً أخرى اجتماعية كنزويد المياه لبعض طبقات السكان بسعر أقل من التكاليف .

(٤) انتشار سياسة تأميم المشروعات ، وبخاصة بالنسبة للصناعات الرئيسية كصناعة الصلب والفضة والنقل والكهرباء والبنوك . وشركات التأمين وتطبيق السياسة الاشتراكية بوجه عام .

٧٢ - ويؤدي التوسع في المشروعات العامة إلى زيادة النفقات العامة زيادة ظاهرية في حدود ما تغله تلك المشروعات من ايراد . وزيادة حقيقية فيما يزيد على ذلك .

وترجع الزيادة الحقيقية إلى أن إدارة الجهات العامة للمشروعات الصناعية والتجارية تفتقر إلى حافزين يتوافران في المشروعات الخاصة ، هما ضرورة الحصول على ربح ، وضرورة صيانة رأس مال المشروع ، أما حافز الربح فليس قوياً في المشروعات العامة حتى ولو أدبرت بقصد الحصول على ربح ، لأن قوة الرأي العام الدافعة لذلك أضعف بكثير من القوة التي لحمة الأسهم في المشروعات الخاصة . كذلك لا يشعر القائمون بأمر المشروعات العامة بما يشعر به القائمون بالمشروعات الخاصة من ضرورة صيانة رأس مال المشروع

إذ من المستطاع دائماً الالتجاء إلى دافعي الضرائب لتعويض ما يهلك من رأس المال دون كبير مقاومة من جانبهم ، بخلاف الحال في المشروعات الخاصة .

ومن أهم المشروعات التي تقوم بها الدولة البريد ، والسكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات والإذاعة اللاسلكية ، والملاحة ، وتوليد القوى الكهربائية ، وبعض أنواع التأمين . ويمتد تدخل الدولة في النظام الاشتراكي حتى يشمل القيام بالصناعات الرئيسية كلها .

أما المشروعات التي تديرها الهيئات المحلية فأهمها : توريد المياه والغاز والكهرباء والمجارى والترام والأنابيب .

٧٣ - وتكثر المشروعات التي تقوم بها الدولة أو تساعد على انشائها في البلاد المتخلفة إقتصادياً والآخذة في النمو ، ذلك أن هذه الدول تعاني من انخفاض مستوى الدخل القومي ومستوى الدخل الفردي ، وللتغلب على حالة التخلف وما يترتب عليها من شيوع الفقر والجهل والمرض ، تتدخل الدولة لتنمية الاقتصاد القومي ، فتضع خططاً كاملة للتنمية ، وتقوم بتنفيذ المشروعات التي تزيد من المقدرة الإنتاجية في المجالين الصناعى والزراعى ، أو تساهم فيها مع الهيئات الخاصة .

٧٤ - وفي مصر يتطلب الجمهور من الحكومة القيام بالكثير المشروعات الصناعية والتجارية ، ويرجع ذلك إلى ضعف روح المخاطرة لدى الأفراد ، وقلة رؤوس الأموال ، وتفضيل أصحابها استثمارها في شراء الأراضي الزراعية والعقارات على أن تدخل الحكومة اقتصر إلى عهد قريب على القيام بإدارة السكك الحديدية ، والبريد والتلغراف والتليفون ومعمل تكرير البترول بالسويس ، وإدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة ، والإذاعة اللاسلكية ، وإدارة صناديق التأمين والمعاشات لموظفيها ، واستغلال منجم الذهب بالسكري وعجمر البازات بأبي زعبل ، ومياه الحيزة والحزيرة ، وإنارة مدينة القاهرة وحلوان . وقد أخذت الحكومة في السنوات الأخيرة في القيام

بكثير من المشروعات الإنتاجية وأنشأت لهذا الغرض المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومي ، الذي أدمج في لجنة التخطيط القومي بقرار جمهوري بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٧ ، والمؤسسة الاقتصادية . ومؤسسة نصر وغيرها من المؤسسات العامة ، وأمت بعض البنوك والمشروعات في سنة ١٩٦٠ ، وفي يولييه ١٩٦١ طبقت السياسة الاشتراكية وأصدرت لهذا الغرض عدة قوانين في مقلمتها القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ الذي أتم جميع البنوك ، وشركات التأمين ، والمشروعات ذات الأثر البارز في الاقتصاد القومي ، والقرار بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ الذي أستولت به الحكومة على نصف رأس مال بعض الشركات والمنشآت والقرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ الذي حدد ملكية الأفراد في بعض الشركات والمنشآت . وتوالت بعد ذلك قوانين التأميم حتى شملت جميع فروع الإنتاج الرئيسية وأعيد تنظيم المؤسسات العامة والهيئات العامة ، والوحدات الاقتصادية التابعة لكل منها . ويظهر أثر ذلك واضحا في الزيادة الكبيرة في النفقات العامة ابتداء من سنة ١٩٦٢/١٩٦٣ (١).

§ ٣ - الدورة الاقتصادية

٧٥ - إن توالى فترات الرخاء والكساد من شأنه أن يزيد النفقات العامة . أما زيادتها في فترة الرخاء فلأن الحكومات تتأثر بموجة التفاؤل التي تسود تلك الفترة ، فتوسع من نطاق وظائفها . وتتخذ وظائف أخرى جديدة ، ويشجعها على ذلك زيادة الإيرادات لكثرة النقود ، وارتفاع الأثمان ، وزيادة الدخول ، مع ضعف مقاومة الأفراد لما تفرضه من ضرائب . فإذا جاءت فترة الكساد بعد ذلك كان هذا التوسع في الوظائف العامة قد استقر في نظام الدولة الاقتصادي . فيصبح من الصعب انقاص النفقات العامة انقاصاً جوهرياً وإن أمكن الاقتصاد في بعض نواحيها هذا إلى أنه ليس من المصلحة العامة انقاص النفقات العامة في وقت الكساد بل على العكس تطالب الهيئات العامة في هذه الفترة بالقيام ببعض الوظائف للتخفيف من آثار حالة الركود ،

(١) راجع الجدول ، ص ٨٣ ، فيما سبق .

مما يترتب عليه زيادة النفقات العامة . وتدل المشاهدات الحديثة على أن تلك الوظائف لا تلبث بدورها أن يستقر معظمها في النظام الاقتصادى للدولة .

فاتجاه النفقات العامة إذن ، تبعاً لما يجرى عليه العمل في معظم الدول ، هو نحو الزيادة في كل من فترتي الرخاء والأزمة ، وإن تنوعت أسباب الزيادة في كل منهما .

٧٦ - ولعلاج ذلك رأى أنه يمكن تقسيم ما تقوم به الدولة والهيئات المحلية من أشغال عامة إلى قسمين : قسم لا يحتمل التأجيل ، وقسم يستطيع تأجيله دون ضرر فيؤجل إلى وقت الكساد ، ثم يبدأ حينئذ في تنفيذه ، فيستفيد منه العمال إذ يتيح لهم عملاً في وقت تبلغ فيه البطالة حدها الأقصى . وتستفيد منه الدولة ، لأن نفقة الإنتاج تكون قليلة وقت الكساد ، ولأنه يرفع عن عاتقها عبء اعانة فريق من الأهل المتعطلين ، ويستفيد منه الاقتصاد القومى ، لأنه يساعد على التخفيف من حدة تقلبات الدورة الاقتصادية . لما للقيام بالأشغال العامة من الأثر الكبير في تنشيط المشروعات الخاصة .

٧٧ - وفي مصر ، وقبل تطبيق النظام الاشتراكي ، تدخلت الحكومة مراراً لشراء القطن ، وإقراض الزراع عليه كما تدخلت لحماية الملكية العقارية الزراعية أثناء أزمة سنة ١٩٣٠ ، بتخصيص مبالغ لمساعدة صغار ملاك الأراضى الزراعية ، وشراء الأطيان التي تباع بشمن أقل من قيمتها ، والاحتفاظ بها حتى يوجد مشتر لها بالسعر المناسب ، وجعلت للمدين وأفراد عائلته وأهل الجهة الأولوية في الشراء .

§ ٤ - المنافسة الاقتصادية

٧٨ - عني كثير من الدول ، وبخاصة بعد الأزمة العالمية سنة ١٩٣٠ ، بحماية الصناعات الوطنية من منافسة الصناعات الأجنبية بوسائل شتى يهمنها منها نظام المنح (Primes) وهي إعانات مالية تدفعها السلطات العامة إلى بعض المشروعات الصناعية أو التجارية أو الزراعية ، حتى تتمكن من أن

تقاوم منافسة المشروعات الأجنبية أو أن تنافسها ، والمنح أما أن تعطى بشكل ظاهر ، بأن يرصدها مبلغ معين في ميزانية الدولة وإما أن تكون بشكل مستتر كالأعفاء من الضرائب ، أو زيادة ما يرد عند خروج السلعة عما دفع عند دخولها في حالة إعادة التصدير .

٧٩ - وقد عملت مصر على تشجيع بعض المشروعات الخاصة بمنحها إعانات تذكر منها على سبيل المثال : إعانة بعض شركات الملاحة البحرية ، وشركات الطيران وشركات غزل ونسج القطن ، وتدخل الحكومة لدعم بنك مصر مما كلفها مبالغ ليست بالقليلة .

المطلب الثاني الأسباب الاجتماعية

في مقدمة الأسباب الاجتماعية لزيادة النفقات العامة : ازدياد السكان واتساع المدن ونمو الوعي الاجتماعي .

١ - ازدياد السكان

٨٠ - يؤدي ازدياد السكان إلى زيادة النفقات العامة ، ويقول العالم الفرنسي جيز (Jèze) إن تلك الزيادة ظاهرة ، لأن ازدياد السكان يقابله بالضرورة زيادة الإنفاق العام ، لمواجهة مطالب عدد أكبر من السكان ، فالعبء لم يزد لتوزيعه على عدد أكبر من الأفراد .

ونعتقد أن زيادة السكان يترتب عليها أيضاً ازدياد حقيقي في النفقات العامة لأن نسبة الزيادة في السكان تكون أعلى في الطبقات الفقيرة منها في الطبقات الغنية ، والطبقات الفقيرة تتطلب من الدولة كثيراً من النفقات ، بينما يتمتع أفرادها بالأعفاء من الضرائب ، أو يدفعون ضرائب منخفضة السعر لضالة دخولهم .

يضاف إلى ذلك أن ازدياد السكان يستلزم بطبيعة الحال عدداً أكبر من الخدمات ، ووسائل فنية أفضل وأكثر إنتاجاً ، مما يستدعي نفقات أكثر .

ويقول العالم الأمريكى بلبن (Plehn) (١) إن الأعمال الحكومية تخضع لقانون النفقة النسبية المتزايدة أى أنه كلما زاد عدد السكان زادت النفقات العامة بنسبة أكبر من نسبة زيادتهم وهذا القول محل نظر ، لأن الزيادة النسبية فى النفقات العامة تقرن عادة باتساع نطاق الخدمات العامة أو ارتفاع مستواها ، أى أن الزيادة فى النفقات العامة لها ما يقابلها ، فهى إذن ليست دليلاً على سريان القانون المذكور على الأعمال الحكومية ، ولا يكون اتساع الأعمال الحكومية سبباً فى زيادة تكاليفها النسبية إلا نتيجة اختلال الأداة الحكومية أو عدم كفايتها .

٨١ - وفى مصر كما فى غيرها من الدول ، اقترن ازدياد السكان بزيادة النفقات العامة وقد كان نصيب الفرد من النفقات العامة منذ سنة ١٨٩٧ كالآتى :

السنة	نصيب الفرد من النفقات العامة	السنة	نصيب الفرد من النفقات العامة
	مليم جنيه		مليم جنيه
١٨٩٧	١٠٠	١٩٣٧-١٩٣٦	٤٨٥ ٢
١٩٠٧	٦٧٦	١٩٤٧-١٩٤٦	٣٨٨ ٥
١٩١٧-١٩١٦	٣٥٣	١٩٦١-١٩٦٠	٤١٦ ٢٦
١٩٢٧-١٩٢٦	٥١٨		

ولما كان معظم السكان فى مصر من العناصر الزراعية ، وكان ازدياد السكان بنسبة أكبر من نسبة زيادة الثروة مع سوء توزيعها ، فقد كان من المتظر أن تكون زيادة نصيب الفرد من النفقات العامة أكبر ، لأن اجتماع الظروف المذكورة من شأنه أن يؤدى إلى انخفاض مستوى معيشة السواد الأعظم من السكان وزيادة ما يطلب من الهيئات العامة أدائه من الخدمات . لولا أن نظام الإيرادات العامة فى تلك المدة لم يكن يسمح بزيادتها زيادة كبيرة

(١) Plehn. C. C., Introduction to Public Finance, New York. 1921, P. 24.

لمواجهة النفقات ، ويرجع ذلك لعدم امكان فرض ضرائب على ايرادات الثروة المنقولة وعلى كسب العمل نظراً لوجود الامتيازات الأجنبية حتى سنة ١٩٣٧.

§ ٢ - اتساع المدن

٨٢ - يؤدي إقبال الدولة على الصناعة إلى زيادة عدد سكان المدن والأوساط الصناعية زيادة كبيرة ، كما حدث منذ أوائل القرن التاسع عشر في الدول التي تحولت نحو الصناعة ، كإنجلترا وفرنسا وألمانيا ، وكلما ازدحمت المدن بالسكان كلما كثرت نفقاتها المحلية ، إذ يستلزم وجود عدد كبير من السكان في صعيد واحد زيادة العناية بالصحة العامة ، وبوسائل النقل ، وبتوزيع المياه والغاز والتيار الكهربائي ، وإنشاء الطرق والميادين والحدائق العامة ، والعناية بالأمن ، كذلك ينشأ عن ازدحام المدن كثير من المسائل كحماية الآداب العامة ورقابة المحال العامة ومشاكل العمال ، والرقابة على المواد الغذائية ، وما إلى ذلك .

وكلما زاد عدد السكان واتسعت رقعة المدينة كلما ارتفع نصيب الفرد من النفقات العامة ، لأن سكان المدن الكبيرة ارفع ذوقاً ، وأكثر طلباً للرفاهية وأعظم حاجات وأكثر ثروة من سكان المدن الصغرى .

§ ٣ - نمو الوعي الاجتماعي

٨٣ - أدى انتشار التعليم في المجتمعات الحديثة إلى تعزيز فكرة التضامن الاجتماعي فأصبح الأفراد يتطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها في العصور السابقة ، كتأمين الأفراد ضد البطالة والمرض والعجز والشيخوخة والعوز ، وإعانة الفقراء واليتامى والأرامل .

٨٤ - وعزز ذلك أن توزيع دخول اضافية على الطبقات الفقيرة له فائدته من الناحية الاقتصادية أيضاً ، فهو من أنجع الوسائل لمكافحة الركود الطويل المدى الذي تعاني منه البلاد الرأسمالية المتقدمة ، حيث يعجز الدخل

القوى في الفترة الطويلة عن الوصول إلى مستوى العمالة الكاملة ، لكبر حجم الادخار عن فرص الاستثمار المتاحة مما يؤدي إلى وجود نسبة من البطالة الدائمة فتوزيع دخول على الطبقات الفقيرة المعروفة بكثرة ميلها إلى الاستهلاك يزيد من الطلب الكلي الفعلي، وينتص من حجم الادخار الكلي، ويزيد من فرص الاستثمار والعمالة، وتوزيع الدخل الإضافية على الطبقات الفقيرة قد يكون في صورة نقدية مباشرة ، أو يأخذ شكل خدمات مجانية أو نصف مجانية . ولا شك أن هذه الواجبات الاجتماعية الجديدة تؤدي إلى زيادة النفقات العامة ، ففي مصر ، أنشئت وزارة للشئون الاجتماعية ، ظهرت نفقاتها في الميزانية للمرة الأولى في سنة ١٩٣٩ - ١٩٤٠ ، وبلغت في ذلك العام ١٧٢٩ جنيهًا ثم أخذت في الزيادة حتى بلغت في ميزانية سنة ١٩٥٦ - ١٩٥٧ : ٣,١١٠,٩٠٠ جنيه ، وفي ميزانية سنة ١٩٥٩ - ١٩٦٠ : ٣,١١٠,٩٠٠ جنيه و ٣,٣٢٦,٤٠٠ في ميزانية سنة ١٩٦١ - ١٩٦٢ ، كذلك أنشئ مشروع للضمان الاجتماعي تابع للوزارة المذكورة .

الطلب الثالث

الأسباب الإدارية

٨٥ - الأداة الحكومية آلة معقدة يقوم بإدارتها عاملون عديدون ، وكلما ساءت تلك الأداة أو لم تسير بتطورها تطور المجتمع وتطور وظائف الدولة أصبحت غير صالحة للبيئة التي توجد فيها ، وازدادت نفقاتها .

والمشاهد في جميع الدول أن نمو وظائف الدولة أسرع من نمو الأداة الحكومية . ولذا الاختلاف يرجع إلى ميل تلك الأداة إلى الركود ، في حين أن النظم الاقتصادية والاجتماعية التي تؤدي إلى نمو وظائف الدولة ، في حركة مستمرة ، فلا يلبث التفاوت أن يظهر بين الأداة الحكومية والأغراض التي يطلب إليها القيام بها ، مما ينشأ عنه قصور تلك الأداة . وزيادة تكاليفها النسبية ولذا ينبغي تجديد الأداة الحكومية حتى تستطيع القيام بدورها الذي تزداد أهميته باستمرار ، على وجه أكثر فاعلية وأقل نفقة .

ويساهم سوء التنظيم الإدارى ، وازدياد عدد العاملين فى زيادة النفقات العامة بقسط كبير ، وهذه الظاهرة ملموسة فى مصر ، إذ يحتاج نظامها الإدارى لاعادة النظر فيه ، لتنظيمه وتبسيط الإجراءات ، وتغيير اللوائح حتى تتلائم مع مقتضيات الحياة الحديثة ، وحتى تقل تكاليف الأداة الحكومية ويزداد انتاجها .

٨٦ - أما زيادة عدد العاملين فترجع إلى عدة أسباب أهمها :

(١) توسع الدولة فى وظائفها .

(٢) النظام الحزبى فى الدول الديمقراطية الحديثة ، لأن كل حزب يتولى مقاليد الأمور يتخذ من الوظائف الحكومية مكافآت لأعوانه وأنصاره .

(٣) سوء تكوين العاملين ، لأنه كلما قلت مقدرة العاملين كلما ازدادت الحاجة إلى عدد أكبر منهم ، هذا فوق أن العامل غير الكفء لا يلبث أن يصبح خطراً على الإدارة ، وإذا وصل إلى الوظائف العالية .

(٤) الخوف من تحمل المسؤولية ، ويترتب عليه زيادة عدد كبار العاملين لأن خوف المسؤولية يدعو إلى عدم البت فى المسائل واحالتها إلى الرؤساء ، ولتلافى ما ينتج عن ذلك من بطء فى العمل يزداد عدد كبار العاملين .

(٥) كلما قل انتشار التعليم بين أفراد الشعب ، كلما ازدادت الحاجة إلى عدد أكبر من العاملين ، لأن وجود عدد كبير من الأميين يجعل القوانين والأنظمة يستدعى زيادة الرقابة والتوجيه وهذه تستلزم زيادة عدد العاملين .

٨٧ - وفى مصر تزداد الشكوى من كثرة عدد العاملين بالنسبة لحاجة العمل منذ عهد بعيد ، وبلغ مجموع ما ينفق على العاملين فى الميزانية المصرية حتى عهد قريب نحو ٤.٦ ٪ منها .

وقد اهتمت الحكومة أخيراً فى مصر بأعداد العاملين العموميين لإعداداً عاماً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الإدارة فأنشأت بمدينة القاهرة معهداً للإدارة العامة ، بالقانون رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ ، وقد ساهمت فى

انشائه الأمم المتحدة (١) ، كما أنشأت المعهد القوي للإدارة العليا بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٦١ (٢) والجهاز المركزي للتدريب بقرار رئيس الجمهورية رقم ٩٠٩ لسنة ١٩٦٧ (٣) ، ومعهد الإدارة المحلية بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٨٨ لسنة ١٩٦٧ (٤) .

المطلب الرابع

الأسباب المالية

من أهم الأسباب المالية التي ساعدت على زيادة النفقات العامة سهولة

(١) تتلخص أهداف هذا المعهد في إعداد العاملين إعداداً عملياً يكفل الارتفاع بمستوى العمل والانتاج ، سواء أكان ذلك في وظائف الحكومة أم الهيئات العامة ، وتحسين وسائل القيام بالأعمال الحكومية وتنسيقها ، وتنظيم الجهاز الإداري تنظيمًا يكفل السير بالعمل سيراً مثاليًا ، والقيام بالبحوث المتعلقة بمشاكل الإدارة لابتعاد الحلول المناسبة لها ، وتبادل المعلومات مع الدول الأخرى عن التطورات الرئيسية الحديثة في الإدارة العامة .

(٢) تتلخص أغراض هذا المعهد فيما يأتي : (أ) القيام بالبرامج العلمية والتدريبية وغيرها من وجوه النشاط التي تخدم هدف تنمية الإدارة وتأهيل المديرين على مختلف المستويات وفي مختلف التخصصات ورفع مستوى الكفاءة الإدارية في كل من القطاعين العام والخاص في الجمهورية ، (ب) القيام بالبحوث في ميادين الأعمال بما يؤدي إلى زيادة المعرفة باسكانيات استخدام الطريقة العلمية في الإدارة والتنظيم (ج) تقديم خدمات الاستشارات والخبرة بما يساهم في حل مشاكل الإدارة الفعلية في مختلف ميادينها الوظيفية ، (د) تقديم الخدمات والمعونات الفنية في هذه المجالات للدول التي تشترك مع الجمهورية في علاقات تتصل بأغراض المعهد .

(٣) تتلخص أغراض الجهاز في تنمية ونشر الوعي التدريبي وإذكاء الرغبة في التقدم لدى العاملين وكفالة إمكانيات ووسائل التدريب على كافة المستويات وفقاً لمقتضيات حالة العمالة ومطالب خطط التنمية بما يحقق رفع الكفاءة الانتاجية وملاحقة التطورات التكنولوجية الحديثة في شتى مجالات الانتاج والخدمات .

(٤) غرض هذا المعهد إعداد العاملين في مجال الإدارة المحلية إعداداً عملياً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الإدارة والانتفاع بكافة الامكانيات المتوفرة لدى الجهات الأخرى وتنسيقها .

الاقتراض في العصر الحاضر ، ووجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي وعدم مراعاة بعض القواعد المالية .

§ ١ - سهولة الاقتراض

٨٨ - كانت الدول فيما مضى ، إذا احتاجت إلى الأموال ، تقرض من بعض كبار المالكين ، وكان عددهم قليلا ، والشروط التي يفرضونها قاسية فكانت ضمناً إلى حد ما ضد الإسراف في الاقتراض ، أما الآن فإن الدولة تلجأ إلى جمهور أكبر ، يصل حتى صغار المدخرين ، وتمنح ميزات مغرية كإعفاء الفوائد من الضرائب ، ومكافآت التسديد والنصيب ، ودفع الفوائد بالذهب في الأوقات التي تندهور فيها قيمة النقود ، وعدم قابلية الحجز في بعض الأحيان . وتصدر سندات ذات فئات بسيطة ليتمكن صغار المدخرين من الاكتتاب فيها . يضاف إلى ذلك سهولة حصول المقرض على رأس ماله عند الحاجة ، ببيع السند في سوق الأوراق المالية . كل ذلك جعل من السهل حصول الدولة على الأموال وساعدها على التوسع في الإنفاق .

وقد نما الدين العام في معظم الدول وبخاصة خلال الحربين العالميتين ، مما ساهم في زيادة النفقات العامة . وكان السبب الرئيسي في ازدياد الدين العام هو زيادة النفقات الحربية ، وتستوعب خدمة الدين العام من نفقات تلك الدول نسبة كبيرة .

§ ٢ - وجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي

٨٩ - من المبادئ المالية التقليدية أنه لا ينبغي للدولة ، في الظروف العادية ، أن تطالب الأفراد بأكثر مما يلزم للقيام بالمرافق والمشروعات المعهود بها إليها ، بحيث لا يبقى هناك فائض من الإيراد العام . ووجود فائض في الميزانية ، في الظروف العادية ، أشد خطراً من وجود عجز فيها ، لأن الفائض يفرى الحكومة بالتوسع في الانفاق ، فإذا جاء الوقت الذي يتطلب انقاص النفقات تعذر ذلك لصعوبة تخفيض النفقات العامة .

والمقصود بالفائض هنا ، هو الفائض الذى لا تستهدف الدولة من تكوينه
غرضاً خاصاً أما إذا قصدت الدولة من إجماع الفائض تكوين مال
احتياطي لفرض معين ، فذلك أمر آخر ، كأن تعمل الدولة على وجود
فائض فى سنوات الرخاء لتنفق منه على انعاش الاقتصاد القومى فى سنوات
الكساد .

٣ - عدم مراعاة بعض القواعد المالية

٩٥ - قد يترتب على عدم مراعاة بعض القواعد المالية ازدياد النفقات
العامة ، ومن هذا القبيل ، إهمال قاعدة وحدة الميزانية ، إذ تودى إلى توزيع
النفقات العامة ، على عدة ميزانيات ، مما يسهل قبول بعض النفقات التى
قد لا تقبل إذا وضعت النفقات كلها فى ميزانية واحدة .

ومن ذلك أيضاً إطلاق حرية النواب فى اقتراح النفقات العامة . إذ كثيراً
ما يستيئون استعمال تلك الحرية لأغراض انتخابية محلية ، ولذا يرى بعض
الكتاب إلغاء حق النواب فى اقتراح زيادة النفقات العامة .

وقد تنبه إلى ذلك واضعو دستور مصر سنة ١٩٥٦ والستورين المؤقتين
للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ ولسنة ١٩٦٤ ، ولكنهم لم يذهبوا
إلى حد إلغاء حق أعضاء مجلس الأمة فى اقتراح زيادة النفقات العامة ،
فاقتصروا على النص فى الفقرة الثانية من المادة ١٠١ من الدستور الأول ،
ومن المادة ٣٢ من الدستور الثانى ، ومن المادة ٧٦ من الدستور الثالث ، على
أنه لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل فى مشروع الميزانية العامة للدولة
إلا بموافقة الحكومة ، وقد سبق أن أشرنا إلى هذا النص (١) .

المطلب الخامس

الأسباب السياسية

تؤثر بعض العوامل السياسية فى ازدياد النفقات العامة وأهم تلك العوامل :

(١) أنظر ص ٤١ .

انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية في الدول الحديثة ، ونمو مسئولية الدولة ، ودرجة نقاء الأخلاق السياسية .

كذلك للعلاقات الدولية الراهنة أثر ملموس في زيادة نفقات التمثيل الخارجى والاشتراك في المنظمات الدولية من جهة ، وفي ازدياد النفقات الحربية من جهة أخرى .

§ ١ - انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية

٩١ - يؤدى انتشار المبادئ الديمقراطية في الدول الحديثة بوجه عام إلى توسع الدولة في وظائفها مما يترتب عليه زيادة النفقات العامة ، يضاف إلى ذلك أن الحكومات الديمقراطية تميل إلى الإسراف في الانفاق ، لأن الانتخاب العام إذ يجعل السلطة للعدد ، يتيح للطبقات الفقيرة أن تسن من القوانين ما تحسن به مركزها الاقتصادى لا سيما وأن الطبقات الغنية هي التى تتحمل العبء الأكبر من النفقات .

كذلك للنظام الحزبى أثره في زيادة النفقات العامة ، لأن الحزب الذى يتولى السلطة ، يكثر من المشروعات الاجتماعية لكى يحوز رضا الناخبين ، ويسرف في تعيين أنصاره وأعوانه في وظائف الدولة حتى يدعم مركزه ، ويكافئ أنصاره ، وينفذ بعض الأشغال العامة لكى يرضى مؤيديه .

يضاف إلى ذلك أن الحكومات الديمقراطية لا تعنى بالرقابة الدقيقة على المالية العامة .

§ ٢ - نمو مسئولية الدولة

٩٢ - تغير النظر إلى الدولة ، من دولة غير مسئولة ، تتمتع بالسيطرة على الأفراد إلى دولة تؤدى خدمات عامة وترتب على ذلك زيادة الحالات التى تتكفل فيها الدولة بتعويض الأفراد عن الأضرار التى تصيبهم من جراء نشاط المصالح العامة .

وكانت أهم العوامل التى أدت إلى هذا التطور هي :

(١) انتشار الديمقراطية ، لأنها تقوم على قاعدة تساوى الأفراد أمام التكاليف العامة ، وكل ضرر يلحق بأحد الأفراد من جراء سير المصالح العامة تكايف لا يجوز أن يتفرد به ، بل ينبغي أن يتحملة الجميع ، فيأخذ تعويضاً من الخزنة العامة ، بهذا يتوزع مالحقه من ضرر على المكلفين .

(٢) توسع الدولة في وظائفها ، وازدياد تدخلها في شئون الأفراد ، فبعد أن كانت تقتصر على القيام بالدفاع وحفظ الأمن والقضاء ، أصبحت تتدخل في كثير من الأمور مما اتسع معه مجال احتكاكها بالأفراد .

(٣) ميل الرأى العام إلى توسيع مسئولية الدولة ، وتأثيره في المشرع نفسه ، حتى أصبح لا يكاد يخلو تشريع كثير من الدول في عصرنا الحاضر من قوانين تقرر مسئولية الدولة في نواح مختلفة من نشاطها .

(٤) تأثير علماء القانون العام ، إذ ساهمت كتاباتهم في تطور القضاء من عدم المسئولية إلى المسئولية ، وقد دافع بعضهم أيضاً عن تقرير مسئولية الدولة عن نشاطها التشريعى والقضائى بجانب مسئوليتها عن نشاطها الإدارى .

(٥) وجود قضاء إدارى في بعض الدول ، إذ ساعد على نمو مسئولية الدولة فيها . وكان دستور سنة ١٩٥٦ يأخذ بمبدأ مسئولية الدولة فنص في المادة ٢٣ منه على أن المصريين متضامنون في تحمل الأعباء الناتجة عن الكوارث والهن العامة . وفى المادة ٢٤ على أن الدولة تكفل وفقاً للقانون تعويض المصابين بأضرار الحروب . وفى المادة ٢٥ على أن الدولة تكفل ، وفقاً للقانون أيضاً تعويض المصابين بسبب تأدية واجباتهم العسكرية .

٣ ٤ — درجة نقاء الأخلاق السياسية

٩٣ — لاشك أن عدم توافر بعض الصفات الشخصية لدى العاملين ، وبخاصة ذات القيمة الأخلاقية ، كالتزاهة والحرص على أموال الدولة ، له أثره في زيادة النفقات العامة . فحوادث الاختلاس والصراف المتكرر ، والتزوير واستغلال النفوذ والاستعانة بالمركز الإدارى لتحقيق منافع خاصة ، وانتشار

الرشوة تساهم في زيادة النفقات العامة ويعظم خطر الرشوة إذا تعلق أمرها بكبار العاملين الذين في يدهم إقرار المقاولات والأشغال العامة الكبرى ومشتريات الجهات العامة ، إذ يضيع على الدولة مبالغ جسيمة ، فوق أنه يعطى مثلاً شيئاً يغيرى بعض ذوى النفوس الضعيفة بمحاكاته .

§ ٤ - ازدياد نفقات التمثيل الخارجى والاشتراك فى المنظمات الدولية

٩٤ - أدى تطور العلاقات الدولية إلى زيادة نفقات التمثيل الخارجى ونفقات الاشتراك فى المنظمات الدولية ، كهيئة الأمم المتحدة ، والهيئات التابعة لها ، والجامعة العربية .

وقد أخذت نفقات وزارة الخارجية فى مصر منذ أعيد انشاؤها ، ثم فى الجمهورية العربية المتحدة ، فى الزيادة على النحو الآتى (١) :

جدول يبين نفقات وزارة الخارجية منذ إعادة انشائها سنة ١٩٢٤/١٩٢٥ إلى سنة ١٩٦١/١٩٦٢ :

السنة	جنيه
١٩٢٤ - ١٩٢٥	١٧٠,٨٥٦
١٩٥١ - ١٩٥٢	١,٤٣٥,٢١٩
١٩٥٦ - ١٩٥٧	١,٩٩٢,٨٠٠
١٩٥٧ - ١٩٥٨	٢,١١٣,٤٠٠
١٩٥٨ - ١٩٥٩	٣,٩٥٦,٠٧٥
١٩٥٩ - ١٩٦٠	٥,٨١٧,٠٠٠
١٩٦٠ - ١٩٦١	٦,٥٠٦,٦٠٠
١٩٦١ - ١٩٦٢	٧,٢٥٤,٥٠٠

(١) أرقام السنتين ١٩٢٤-١٩٢٥ و ١٩٥١-١٩٥٢ نفقات فعلية ، وباقي الأرقام تقديرات للميزانية ، وأرقام السنين ١٩٥٨ - ١٩٥٩ إلى ١٩٦١ - ١٩٦٢ نفقات وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة بإقليمها مصر وسوريا .

٥٥ - نمو النفقات الحربية

٩٥ - من أهم أسباب ازدياد النفقات العامة في العصر الحاضر الحرب الحديثة وضخامة تكاليفها ، فقد أصبح مرفق الدفاع يستوعب في الظروف العادية ما بين نصف وثلاث ميزانيات الدول الكبرى ، وربع وخمس ميزانيات الدول الصغرى ، ويرجع ذلك إلى التقدم السريع في الفنون والمخترعات الحربية وضرورة استعمال المخترعات الحديثة في الجيش مما يضطر الدول إلى انفاق مبالغ طائلة باستمرار لمد جيشها وأساطيلها وسلاحها الجوى بالآلات الحديثة المرتفعة الثمن ، والباهظة التكاليف .

وإلى جانب ذلك ، جعل تعقد العلاقات الدولية الحرب بين دولتين لا تلبث أن تمتد وتشمل غيرهما من الدول ، يضاف إلى ذلك النفقات التي تستلزمها حماية المدنيين من أخطار الحرب ، ومساعدة عائلات المحاربين . كذلك يصاحب الحروب ارتفاع كبير في الأثمان ، يزيد بدوره من نفقات الدولة ، إذ تضطر إلى منح موظفيها وعمالها إعانة غلاء المعيشة ، وإلى زيادة ما تدفعه ثمناً لمشترياتها من مواد وأدوات وآلات وموّن وذخائر .

وهناك فوق ذلك عاملان كبيراً الأهمية ، يضاعفان من النفقات العامة أثناء الحروب وهما التبذير وتراخي الرقابة على نفقات الدولة .

ولا تقف زيادة النفقات العامة بإنهاء الحرب ، بل تستمر بعدها لتعبر ما خربته ، ولدفع فوائد القروض الضخمة التي عقدتها الدولة أثناءها ، ولدفع معاشات للمحاربين وأسرهم .

٩٦ - وفي مصر أخذت النفقات الحربية في الزيادة على النحو الآتي (١)

(١) أرقام السنوات ١٨٨٠ إلى ١٩٥٠ - ١٩٥١ نفقات فعلية ، وأرقام السنوات ١٩٥٩ - ١٩٦٠ إلى ١٩٦١ - ١٩٦٢ تقديرات الميزانية للجمهورية العربية المتحدة بإقليمها ، وأرقام السنوات من ١٩٦٠ - ١٩٦٧ تبين نفقات القوات المسلحة وحدها ، دون المصالح التابعة لوزارة الحربية ، كمصلحة الأرصاد الجوية ، وسلاح الحدود .. الخ .

جدول يبين نفقات مصر الحربية منذ سنة ١٨٨٠ حتى ١٩٦٦/١٩٦٧

السنة	مليون جنيه	السنة	مليون جنيه
١٨٨٠	٠,٤	١٩٥٠-١٩٥١	٢٩,٧
١٨٩٠	٠,٥	١٩٥٩-١٩٦٠	٩٥,٠
١٩٠٠	٠,٩	١٩٦٠-١٩٦١	١٠٦,٥
١٩١٠	١,١	١٩٦١-١٩٦٢	١١٣,٤
١٩٢٠-١٩٢١	٢,٦	١٩٦٤-١٩٦٥	١٦٥,٠
١٩٣٠-١٩٣١	٢,١	١٩٦٥-١٩٦٦	١٨٩,٥
١٩٤٠-١٩٤١	٦,٦		١٨٤,٤

المبحث الثاني

اثار الازدياد المستمر في النفقات العامة

صعوبة تطبيق النفقات العامة :

٩٧ - يتضح مما سبق أن من الصعب ابقاء النفقات العامة ضمن حدود معينة . كما أنه ليس من السهل تخفيضها ، لما يلقاه التخفيض من المقاومة ، فن النادر مثلاً في الأحوال العادية ، أن يستغنى عن عاملين اتضحت زيادتهم عن حاجة العمل ، وإذا ترتب على تنفيذ اصلاح إدارى أو قضائى إلغاء نفقة عامة ، تكاثفت المصالح التى يمسها هذا الإلغاء على احباط الإصلاح المنشود . ويرتب على ذلك أنه ينبغى من البداية مضاعفة الجهد عند تقرير نفقات جديدة ، إذ كثيراً ما يقر المشرع قوانين لا تستدعى في البداية نفقات عامة أو تستدعى نفقات ضئيلة ، ولكن يترتب عليها فيما بعد نفقات تزداد تدريجياً ، وتظهر وطأتها في الميزانيات المقبلة .

كذلك يجب أن تكون الإيرادات العامة أو بعضها على الأقل ، على درجة كبيرة من المرونة . لئى يمكن أن تواجه زيادة النفقات بدون تعديل كبير في نظامها ، حتى لا يضار الاقتصاد القومى . ولما كانت الضريبة هى أكثر الإيرادات العامة مرونة فينبغى أن يكون جل اعتماد الدولة عليها ، وبخاصة في الظروف العادية .

لا يترتب حتماً على زيادة النفقات العامة زيادة عبء القومية :

٩٨ - ذلك لأن زيادة النفقات العامة تصطبج غالباً بزيادة في الثروة القومية ، وفي الدخل القومي ، مما يترتب عليه زيادة حصيلة الضرائب ، دون حاجة لزيادة سعرها ، والمشاهد في الدول المتقدمة في الحضارة أن ازدياد النفقات العامة يسير جنباً إلى جنب مع ازدياد ثروتها القومية ولذلك لا تؤثر النفقات العامة في ثقل التكاليف العامة .

وحتى لو فرض وزادت الدولة نصيبها من الدخل القومي ، لتواجه زيادة ما تؤديه من خدمات ، فإنه ليس من الضروري أن يترتب على ذلك زيادة العبء الحقيقي على المكلفين ، بل قد يقل ، ولو أن العبء الظاهري ، يكون قد ازداد .

القسم الثانى
الايرادات العامة

القسم الثانى الإيرادات العامة (١)

مقدمة :

٩٩ - تحصل الهيئات العامة على عدة أنواع من الإيرادات ، وقد يكون ما تحصل عايه ثمناً خاصاً ، أو ثمناً عاماً ، وقد يكون رسماً أو ضريبة ، أو مقابل تحسين أو ضريبة خاصة وإلى جانب ذلك يأتيها بعض المال من الغرامات وهى عقوبات جنائية .

والإيرادات العامة ، قد تكون إيرادات عادية أو إيرادات غير عادية ، وقد تكون إيرادات اقتصادية أو إيرادات سيادية .

وسنتكلم فيما يلى على كل نوع من أنواع الإيرادات العامة باختصار ، مرجئين الكلام تفصيلاً فيما يحتاج منها إلى تفصيل إلى ما بعد .

§ ١ - الثمن الخاص

١٠٠ - تحصل الهيئات العامة على الأموال اللازمة للقيام بالخدمات الملقاة على عاتقها . بأن تتقاضى مقابلاً لهذه الخدمات ، ويتوقف وصف هذا المقابل على نسبة النفع العام إلى النفع الخاص فى الخدمة التى تؤديها . كما تراها الجماعة فى وقت معين .

فاذا كانت الخدمة كلها نفعاً خاصاً ، فإن ما تتقاضاه مقابلها يكون و ثمناً خاصاً « (٢) كالإيراد الناتج من بيع محاصيل أراض تمتلكها الهيئة العامة ، لأنه من نوع الأثمان التى يستعملها الأفراد فى معاملاتهم ، والتى تحددها ظروف العرض والطلب ، ويستهدف البائع منها الحصول على أكبر ربح مستطاع .

(١) الإيرادات العامة : Revenus Publics أو Recettes Publiques بالفرنسية
و Public Revenues أو Public Income بالانجليزية .

(٢) الثمن الخاص : Prix privé بالفرنسية .

٢٤ - الضريبة

١٠١ - وإذا كانت الخدمة كلها نفعاً عاماً ، كالدفاع وحفظ الأمن ، أى تنفيذ المجموع بأسره ، ولا يمكن تجزئتها ، ولا تقسيم فائدتها على الأفراد ، فإن ما تتقاضاه الهيئة العامة مقابلها يسمى « ضريبة » (١) .

والفرق بين الثمن والضريبة أن الثمن اختياري ، أما الضريبة فاجبارية . وإن الثمن تحدده ظروف العرض والطلب ، أما الضريبة فتحددها عناصر أخرى ، كمقدار الدخل أو الثروة .

ويرجع هذا الفرق بين الثمن والضريبة ، كما سبق القول ، إلى أن الخدمة التى يدفع الثمن نظيرها قابلة للتجزئة والقياس . فيمكن للفرد أن يقيس مدى النفع الذى يعود عليه منها ويقابل بينه وبين الثمن ، أما الخدمة التى تدفع الضريبة فى مقابلها فغير قابلة للتجزئة ، ولا يمكن قياس درجة استفادة كل فرد منها ولذلك فالأفراد لا يطلبونها ، أى أن الطلب الفردى عليها متعدم ، فلا يصلح جهاز الثمن لتحديد مقابل الخدمة ، وهنا ما دعا إلى استعمال جهاز آخر هو الضريبة .

ويمكن تعريف الضريبة بأنها جزء من أموال تجبرهم الهيئات العامة على دفعه لها لكي تتمكن من أداء الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة التى لا يطلبها الأفراد لأنهم لا يشعرون أنها تفديهم فائدة خاصة والتى يستفيد منها المجموع بأسره .

* * *

١٠٢ - أما إذا اشترك النفع العام والنفع الخاص فى الخدمة ، فإن ما يدفعه الأفراد يكون إما « ثمناً عاماً » أو « رسماً » .

ويكون ثمناً عاماً إذا كان النفع الخاص فى الخدمة المؤداة أكبر من النفع العام ، ورسماً إذا كان النفع العام على العكس أكبر من النفع الخاص .

(١) الضريبة : Impôt بالفرنسية ، و Tax بالانجليزية .

٣ ٥ - الثمن العام

١٠٣ - الثمن العام (١) هو مقابل خدمة تؤديها هيئة عامة نظراً لأهميتها وضرورة إتاحة فرصة الانتفاع بها لجميع الأفراد ، أو لأنها عرضة للاحتكار وللبيع بأثمان مرتفعة إذا تركتها الهيئات العامة للمنشآت الخاصة ، كتوريد المياه للمساكن في المدن ، وتراعى الهيئة العامة في تحديد ثمن الخدمة المباعة الحصول على أعظم نفع للجماعة وليس الحصول على أكبر ربح ممكن كما في حالة الثمن الخاص ، والثمن العام يكون عادة أقل من الثمن الذي تطلبه المنشآت الخاصة إذا قامت هي بأداء تلك الخدمات .

ويشبه الثمن العام الثمن الخاص في أن كلا منهما اختياري ، ويفترق عنه في أن الثمن الخاص يقصد منه الحصول على أكبر ربح مستطاع .
ويختلف الثمن العام عن الضريبة في أنه اختياري بينما الضريبة اجبارية .

٤ - الرسم

١٠٤ - الرسم (٢) هو المقابل الذي يدفعه الفرد لخدمة عامة نظير خدمة معينة تؤديها له بناء على طلبه ، وهذه الخدمة يستفيد منها في نفس الوقت الفرد الذي طلبها والمجموع ، فتسجيل الملكية العقارية مثلاً يستفيد منه طالب التسجيل فائدة خاصة هي صيانة حقه ، كما يستفيد منه المجموع فائدة أخرى هي تأمين المعاملات المدنية .

ومجموع ما يدفعه الأفراد في هذه الحالة مقابل الخدمة التي يطلبونها يستخدم في سداد بعض نفقات تأدية الخدمة ، أما الباقي فيسدد من حصيلة الضرائب في مقابل استفادة المجموع ، ولهذا ينبغي أن يكون الرسم أقل من تكاليف أداء الخدمة .

ولا تختلف الخدمة التي تتقاضى الهيئة العامة في مقابلها ثمناً عاماً عن الخدمة

(١) الثمن العام : Prix public بالفرنسية .

(٢) الرسم : Taxe بالفرنسية و Fee بالانجليزية .

التي تتقاضى في مقابلها رسمها من حيث جوهرها ، لأن الفرق بين خدمات الهيئات العامة فرق في درجة اتصاف نفعها بالعمومية ، وليس فرقا في النوع فاذا تغلبت الصفة العامة على الصفة الخاصة في النفع الناتج من الخدمة كان ما يتقاضاه الهيئة العامة في مقابلها رسما ، والا فهو ثمن عام . والذي يغلب إحدى الصفتين على الأخرى هو الهيئة العامة ، فأجور البريد قد تعتبر رسما ، وقد تعتبر ثمنا عاما تبعا لتغليب الصفة العامة أو الصفة الخاصة في النفع الناتج من تلك الخدمة .

ويشبه الرسم الثمن العام في أن كلا منهما مقابل خدمة خاصة ، وأنه يدفع عند طلب الخدمة ، فالتمتطلب الخدمة لا يدفع الرسم أو الثمن العام . ويفترق عنه في أن النفع العام أكبر في حالة الرسم منه في حالة الثمن العام ، وفي أن الرسم اجباري ، أما الثمن العام فاختياري .

ويختلف الرسم عن الضريبة في أنه مقابل خدمة خاصة ، أما الضريبة فقابل الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة .

تلك هي الأنواع الرئيسية للإيرادات العامة .

* * *

وهناك نوع آخر من الإيرادات العامة يسمى « مقابل التحسين » أو « الإتاوة » .

§ ١ - مقابل التحسين (١)

١٠٥ - مقابل التحسين أو الإتاوة إيراد تقتضيه هيئة عامة من بعض الأفراد ، مقابل استفادتهم فائدة خاصة من قيامها بأعمال ذات نفع عام . فانشاء شارع جديد مثلا يستفيد منه المجموع ، غير أنه إلى جانب هذا النفع العام الذي يبرر الاتفاق على العمل من الضرائب ، يوجد نفع خاص قابل

(١) مقابل التحسين Contribution Spéciale أو Contribution Particulière بالفرنسية ويسمى في إنجلترا : Betterment Taxes ، وفي الولايات المتحدة : Special Assessments

للقياس والتقدير يظفر به ملاك العقارات التي سوف تقع على جانبي الشارع الجديد ، لأن قيمتها سترتفع ولذلك فإن الهيئة العامة تشرکہم في نفقات العمل بالزامهم بدفع جزء منها هو ما يطلق عليه « مقابل التحسين » .

ومقابل التحسين يشترك في خصائصه مع الرسم والضريبة ، فيشارك مع الرسم في كونه مقابل خدمة خاصة ، ويشترك مع الضريبة في كونه إجبارياً .

وللتمييز بين مقابل التحسين والرسم والضريبة نقول إن انشاء (كوبرى) مثلاً يفيد المجموع ، كما يفيد أصحاب الأملاك المجاورة له ، والعابرين عليه ، فإذا عاد منه على الأملاك المجاورة له نفع كبير . فإنه جزءاً من نفقات انشاءه يسدد بواسطة مقابل التحسين يدفعه أصحاب تلك الأملاك ، ويسدد الباقي من حصيله الضرائب التي يشترك في دفعها جميع الأفراد . أما إذا كان معظم نفعه يعود على العابرين ، سدد جزء من نفقاته بواسطة رسم يدفعه كل من يمر على الكوبرى . وإذا كان انتفاع المجموع به يطنى على انتفاع ملاك الأراضي المجاورة وانتفاع العابرين فإن نفقات انشاءه كلها تسدد من حصيله الضرائب .

وأول ما استعمل نظام مقابل التحسين في ولاية نيويورك في أواخر القرن السابع عشر ، ثم انتشر في باقي الولايات المتحدة ، وقد طبق على المشروعات الآتية : انشاء الشوارع واضاءتها بالغاز والكهرباء ، وتظليلها بالأشجار ، وإيصال مياه الشرب إلى المساكن ، وإنشاء الجارى ، وتذليل الملاحة في الأنهار ، وما إلى ذلك .

١٠٦ - ويشترط في استعمال نظام مقابل التحسين اجتماع شرطين :

الأول : توفر النفع العام في الأعمال التي يفرض مقابل التحسين للمساعدة تنفيذها .

الثاني : أن تكون المنفعة الخاصة التي يظفر بها ملاك العقارات من هذه الأعمال قابلة للقياس والتقدير حتى يمكن توزيع تكاليفها عليهم توزيعاً عادلاً ووجود تلك المنفعة الخاصة هو الذي يميز مقابل التحسين عن الضريبة ، فإذا انعدمت المصلحة الخاصة لم يجر المطالبة بمقابل التحسين ، على أنه يكفي أن

تكون المنفعة الخاصة متوقعة الحصول لا حاصلة بالفعل ، كذلك يجب أن يكون مقدار مقابل التحسين متناسباً مع مقدار المنفعة الخاصة ، ولهذا فإن مقابل التحسين لا يكون تصاعدياً ولا تسرى عليه الأحكام الخاصة بالضرائب كالإعفاء .

١٠٧ - ويستعمل مقابل التحسين للقيام بالاصلاحات العينية بخلاف الضرائب . والغرض منه الحصول على جزء من نفقات الانشاء ولذلك يختلف عن الرسم الذى يدفع عند كل طلب للخدمة .

أما نفقات الصيانة والإدارة فهي نفقات متجددة ولذلك تؤخذ من حصيلة الضرائب .

وأكثر استعمال نظام مقابل التحسين من الهيئات المحلية ، أما الدولة فلا تستعمله إلا نادراً .

ومن الدول التى تستعمل نظام مقابل التحسين غير الولايات المتحدة : إنجلترا وبلجيكا وألمانيا .

نظام مقابل التحسين في مصر :

١٠٨ - أدخل هذا النظام في مصر بمقتضى القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ الصادر في ٢٠ أبريل ١٩٥٥ (١) وجعل ذا أثر رجعى إذ نصت المادة

(١) وقبل ذلك صدر المرسوم بقانون رقم ٣٤٧ لسنة ١٩٥٢ ، ينص على أنه « لمجلس المديرية أن يقرر أيضاً رسوماً إضافية على ضرائب الأطنان في المديرية لمدة معينة بما يوازى تكاليف إنشاء ما يدخل في حدودها من الطرق الاقليمية وتعديلها ووصفها وما يستلزم ذلك من أعمال صناعية ، ولا تكون هذه الرسوم نافذة إلا إذا صادق عليها مجلس الوزراء وصدر بها مرسوم (الآن قرار من رئيس الجمهورية) ، وهذه الفريضة وإن كان المشرع قد أطلق عليها اسم « رسم » إلا أنها من قبيل مقابل التحسين .

كذلك كان القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية يحتوى على نص (م ٤٥) يميز للمجلس أن يفرض إتاوة على العقارات التى تنفع من المشروعات العامة بحيث لا يتجاوز نسبتها خمسين في المائة من الزيادة في قيمة هذه =

٢٠ منه على العمل به من أول يناير سنة ١٩٥٣ ، وذلك ، على ما جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون ، لأن المشروعات العامة الكبرى التي ترتب عليها ارتفاع قيمة الأراضي والعقارات المبنية بدأت في أوائل سنة ١٩٥٣ .

١٠٩ - ومقابل التحسين مورد من موارد المجالس المحلية التي تقع في دوائرها مناطق التحسين ، ويسرى في المدن والقرى التي بها مجالس محلية ، على العقارات والأراضي الواقعة في مناطق يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال ذات نفع عام ، بينها القانون في مادته الثانية وهي : « إنشاء الطرق والميادين والكبارى والمجازات السطحية (الزلقانات) والمرات السفلية ، أو تعديلها ، ومشروعات المجارى ، أو أية مشروعات أخرى ذات منفعة عامة يقرر مجلس الوزراء اضافتها إليها » .

وتعين مناطق التحسين التي يسرى المقابل على العقارات والأراضي الكائنة فيها بقرار من المحافظ (١) . ويسرى مقابل التحسين على العقارات والأراضي التي لا تبعد أكثر من مائة وخمسين متراً من حافة الطريق أو الميدان المزعم انشاؤه أو توسيعه أو تعديله .

وبالنسبة إلى إنشاء أو تعديل الكبارى والمجازات السطحية والمرات

= العقارات : وقد ألغى هذا النص بمقتضى القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ المذكور .

لكننا نجد نصاً مماثلاً في قانون نظام الإدارة المحلية ، الصادر بالقرار بقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ هو الفقرة « ط » من المادة ٤ - ولعل واضح قانون نظام الإدارة المحلية نقل هذا النص عن القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ دون أن يفتن إلى أنه ألغى .

(١) ينص القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ على أن تحديد مناطق التحسين يكون بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية ، بالاتفاق بين وزارة الشؤون البلدية والقروية ، وبين الوزارة أو المصلحة المختصة . وقد حل وزير الاسكان والمرافق محل وزير الشؤون البلدية والقروية (القرار الجمهوري رقم ١٣٥٦ لسنة ١٩٦١) . وفوض وزير الاسكان والمرافق محافظي المحافظات في مباشرة اختصاصاته في هذا الشأن (القرار الوزاري رقم ٤٥٠ لسنة ١٩٦١ بتاريخ ١١/١٢/١٩٦١) (٨)

السفلية ، يسرى المقابل على العقارات الكائنة في المنطقة الواقعة حول الكوبرى أو الحجاز أو الممر السفلى على بعد لا يتجاوز ثلاثمائة متر من محور الكوبرى أو الحجاز أو الممر و ٣٠٠ متر من كل من نهايتى الكوبرى أو الحجاز أو الممر .
وبالنسبة للمجارى العامة يسرى المقابل على العقارات التى تتصل مباشرة بطريق مزود بخط من شبكة المجارى ، وكذلك على العقارات التى تطل على طريق ليس به خط من شبكة المجارى متى كانت المسافة بينها وبين أقرب وصلة جديدة لا تزيد على مائة متر .

كيفية تحديد مقابل التحسين :

١١٠ - لتحديد مقابل التحسين تقدر قيمة العقار الداخلى فى المنطقة (منطقة التحسين) قبل التحسين وبعده بواسطة لجنة خاصة ، روعى فى تشكيلها توافر العناصر الفنية والهندسية (١) .

وللمجلس المحلى حق الاعتراض على تقدير اللجنة أمامها . ولكل ذى شأن حق الطعن فى قرارات هذه اللجنة خلال ثلاثين يوماً أمام لجنة أخرى روعى فى تشكيلها تمثيل عنصر قضائى تتوافر به عوامل الثقة والاطمئنان . فعهد برئاستها إلى رئيس المحكمة الابتدائية الكائن فى دائرتها العقار أو وكيلها (٢) ، وتفصل هذه اللجنة فى الطعن نهائياً .

(١) وهذه اللجنة تستأس فى تقديرها بضمن شراء المالك الأخير للعقار وما أحدث فيه من تعديلات أو تحسينات ، وبضمن المثل فى الصفقات التى تمت فى مدة قريبة من وقت التقدير بشأن العقارات المجاورة الواقعة فى منطقة التحسين .

وهي مكونة من مدير أعمال من وزارة الاسكان والمرافق رئيساً ومن رئيس قسم التنظيم بالمجلس المحلى المختص (مهندس) ، وعضو من المجلس المحلى ، ومندوب عن تفتيش المساحة ، أعضاء

(٢) وبعضوية مراقب المراقبة الاقليمية بوزارة الاسكان والمرافق، ومفتش المساحة ومفتش المالية ، وعضوين من أعضاء المجلس المحلى ، ويدفع رسم للطعن أمامها مقداره : ٠.١ من المبلغ المتنازع عليه من مقابل التحسين على ألا يقل عن جنيه واحد ولا يزيد على عشرين جنهما . ويرد الرسم كله أو بعضه بنسبة ما يقضى به من طلبات الطاعن .

ويكون مقابل التحسين مساوياً لنصف الفرق بين تقدير اللجنة لقيمة العقار قبل التحسين وبعده .

كيفية أداء مقابل التحسين :

١١١ - للتيسير على المالك في أداء المقابل خوله المشرع حق الخيار ، خلال ستين يوماً من تاريخ اعلانه بالتقدير النهائي لقيمة العقار بين طرق ثلاث للوفاء بالمقابل :

(١) أن يؤدي المقابل فوراً .

(٢) أن يؤديه مقدماً على عشرة أقساط سنوية متساوية . على أن تحل جميع الأقساط في حالة التصرف في العقار .

(٣) أن يؤديه كله أو بعضه عينا إذا كان العقار أرضاً فضاء .

وإذا لم يستعمل المالك حق الخيار المذكور في خلال الميعاد المحدد ، ألزم بأداء المقابل في حالات ثلاث تتحقق بها افادته مادياً من التحسين وهي :

(١) حالة بناء الأرض الفضاء ، أو تعلية المبنى القائم ، أو تعديله ، بحيث يترتب على ذلك زيادة في ايراد العقار - ويكون تحصيل المقابل في هذه الحالة على خمسة أقساط سنوية متساوية على الأكثر ، يحل أولها عند الحصول على رخصة البناء أو التعلية أو التعديل .

(٢) حالة انتقال الملكية بالميراث - ويحصل المقابل في هذه الحالة على خمسة أقساط سنوية متساوية على الأكثر يحل أولها بعد سنة من تاريخ وفاة المورث .

(٣) حالة التصرفات الناقلة للملكية العقار - ويكون المقابل في هذه الحالة مساوياً لنصف الفرق بين قيمة العقار قبل التحسين ، كما قدرتها اللجنة ، وبين ثمن بيعه إذا زاد هذا الثمن على قيمته بعد التحسين ، ذلك أن مالك العقار قد أغفل استعمال حق الخيار المخول له ثم تصرف في العقار بشحن يزيد على تقدير اللجنة لقيمته بعد التحسين . أما إذا كان المالك قد استعمل حق الخيار في ميعاده ،

فلا يسأل إلا عن مقابل تحسین مساو لنصف الفرق بين قيمة العقار قبل التحسين وبعده ، ولو بيع العقار بعد ذلك بثمن يزيد على تقدير اللجنة لقيمته بعد التحسين ، وقصد المشرع من ذلك حث المالك على استعمال حق الخيار في ميعاده ، حتى لا يتعرض للدفع مبلغ أكبر .

وإذا حدث التصرف في جزء من العقار استحق المقابل بنسبة هذا الجزء إلى العقار كله .

ويلاحظ أن وفاة المالك الذي استعمل حقه في التقسيط وفقاً للقانون لا يترتب عليها تغير في مواعيد أو قيمة الأقساط السنوية الباقية المستحقة التي يازم بها الورثة .

التحصیل وضماناته :

١١٢- يحصل مقابل التحسين المجلس المحلى ، وله في جميع الأحوال أن يحصله عن طريق خصمه مما يستحق في ذمته لذوى الشأن من تعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة أو للتحسين .

و ضماناً لأداء مقابل التحسين نص القانون (٢٢٢ لسنة ١٩٥٥) في المادة ١٥ منه على اعتباره ديناً ممتازاً على العقار على أن يأتي في المرتبة بعد المصروفات القضائية والضرائب ، كما نص على أن يكون تحصيله في حالة التأخير بطريق الحجز الإداري . .

وبجانب ذلك حظر القانون (م ١٦) شهر أى تصرف ناقل للملكية عقار إلا بعد التحقق من أن هذا العقار لا يقع في مناطق التحسين ، أو بعد أن يقدم صاحب الشأن شهادة من المجلس المحلى المختص بموافقة على إجراء الشهر .

كذلك نصت المادة ٢١ مكرراً من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ في شأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو للتحسين والمضافة إليه بمقتضى القرار بقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٢ بأن « يصرف نصف قيمة العقارات المتزوع ملكيتها والتي تدخل ضمن مناطق التحسين ويعلى النصف الآخر

بأمانات المصلحة إلى حين تقديم ذوى الشأن شهادة من الجهة المختصة تفيد
سداد مقابل التحسين عن هذه العقارات ،

§ ٦ - الضرائب الخاصة

١١٣ - الضرائب الخاصة إيرادات عامة لا تدخل في أحد الأقسام
السابقة ولذلك يجعلها معظم المؤلفين الايطاليين على حدة في قسم خاص ،
ويطلقون عليها اسما واحداً . وجميع إيرادات هذا القسم تشترك مع الضريبة
في كونها إجبارية ومن هنا كانت تسميتها بالضرائب ، ولكنها تختلف عنها في
مدى عموميتها ومن هنا كان وصفها بالخاصة .
والخصوصية تكون لأسباب مختلفة :

فقد تكون لأنه يراد من الضريبة الخاصة تغطية نفقات خدمة معينة لا
نفقات كل الخدمات بوجه عام ومن هذا القبيل ضريبة الخمر ، ومعظم
الضرائب المحلية في إنجلترا كرسوم الفقراء ، والفرائض المعروفة في فرنسا باسم
Taxes parafiscales (١) .

وقد تكون الخصوصية لأن الضريبة تجبها طوائف خاصة أو مؤسسات
تقوم بوظيفة عامة لصالح جماعة معينة ، إذا أعطتها الدولة حق جباية
ضرائب إجبارية من أعضائها أو من غيرهم ، وترجع الخصوصية إلى أن الذي
يجبى الضريبة ليس الدولة ولا إحدى السلطات المحلية ، ولكن هيئة أخرى .
ولأن الغرض منها رعاية مصالح هذه الطوائف الخاصة والمؤسسات ، ومن هذا
القبيل الرسوم التي يدفعها الاسرائيليون في بعض مقاطعات ايطاليا لحياتهم
الخاصة للصرف منها على القيام بشعائهم الدينية ، والدمغة التي أعطى المشرع
المصرى لبعض النقابات الحق في تحصيلها بقصد المساهمة في تكوين رؤوس أموال
لصناديق المعاشات والإعانات الخاصة بها كدمغة اتحاد نقابات المهن الطبية (٢) .

(١) Kientz. Essai sur les Recettes parafiscales en France. Thèse
Paris 1949.

(٢) Jannaccone, I tributi Speciali, Torino, 1909.

§ ٧ - صعوبة التمييز بين بعض الإيرادات العامة وبعضها الآخر

١١٤ - ليس من السهل في بعض الأحيان التمييز بين الثمن العام والرسم والضريبة ، إذ كثيراً ما تتداخل بعضها في بعض ، فإذا احتكرت الدولة مثلاً إنتاج سلعة أو خدمة معينة لبيعها للأفراد كالتقل بالسكك الحديدية ، وكان ثمن البيع يتساوى مع تكاليف الإنتاج فإن ما يدفعه الأفراد يعد ثمناً عاماً ، أما إذا زاد ثمن البيع عن تكاليف الإنتاج فإن الفرق يعتبر نوعاً من أنواع الضريبة ، تنهز الدولة فرصة طلب الفرد للسلعة أو الخدمة وتلزمه بدفعه لها .

وإذا قل الثمن العام عن تكاليف الإنتاج فإن معنى ذلك أن الدولة تؤدى جزءاً من الخدمة دون مقابل وترى أن تسدد تكاليف هذا الجزء من حصيلته الضرائب ، وفي هذه الحالة يحسن أن يسمى المقابل « رسماً » لأن الغالب في الرسم أن يقل عن تكاليف الخدمة .

وإذا تجاوز ما يدفعه الفرد كرسوم تكاليف إنتاج الخدمة ، عدت الزيادة نوعاً من أنواع الضريبة أيضاً .

١١٥ - يتضح من ذلك أن المقابل قد يشترك فيه وصفان ، فيكون في بعض الأحيان ثمناً وضريبة في وقت واحد ، كما قد يكون رسماً وضريبة معاً ، مما جعل بعض علماء المالية يطلقون عليه (Impôt-prix public) و (Impôt-tax) على التوالي (١) .

ويلاحظ أن العرف الإداري قد جرى على إطلاق لفظ رسوم على بعض أنواع الضرائب ، مثل الرسوم الجمركية ورسوم الإنتاج ، مع أنها ضرائب حقيقية ، ولعل ما يبرر هذه التسمية هو عنصر الاختيار في هذه الضرائب ، وهو في الحقيقة اختيار ظاهري ، لأن المستورد إذا كان يستطيع عدم دفع الرسوم الجمركية بالامتناع عن الاستيراد ، فإن التضحية التي يتحملها تفوق المنفعة

(١) ويطلق بعض علماء المالية الانجليزية على النوع الذي يمتزج فيه الثمن بالضريبة : Quasi-Tax .

النتيجة عن عدم دفع الرسم. ولا يعدو الاختيار في هذه الحالة أن يكون كاختيار التاجر بين دفع ضريبة الأرباح التجارية وبين عدم ممارستها للتجارة .

§ ٨ - الغرامات (١)

١١٦ - الغرامات والعقوبات المالية الأخرى كالمصادرة تمتد الدولة ببعض الدخل ، ولكنها لا ترتبط بالدراسة المالية ، إذ ليس القصد منها الحصول على إيراد للدولة ، وإنما القصد منها الرغبة في منع الأفراد من ارتكاب أعمال معينة ، وهي غاية اجتماعية لا صلة لها بالنظام المالي .

ومع ذلك ، فقد يؤدي انخفاض مبلغ الغرامة إلى أن تتخذ الغرامة صفة الضريبة . كما قد يؤدي ارتفاع سعر الضريبة إلى اتخاذ الضريبة صفة الغرامة ، فإذا حددت الدولة مثلاً سرعة قسوى للسيارات وفرضت غرامة معتدلة تدفع في كل مرة تتجاوز فيها السيارة هذه السرعة ، وحصلت هذه الغرامة في مواعيد دورية لأمكن اعتبار هذه الغرامة « ضريبة سرعة » يمكن مقارنتها بالضريبة على البنزين ، فهذه ضريبة على تسير السيارة ، وتلك ضريبة على سرعتها أما إذا كانت الغرامة مرتفعة وكان تكرار المخالفة يؤدي إلى زيادة الغرامة أو إلى سحب رخصة القيادة أو إلى السجن اعتبرت الغرامة عقوبة (٢) .

كذلك قد يؤدي ارتفاع سعر الضريبة إلى اتخاذها صفة الغرامة ، إذا ترتب عليه قلة الحصيلة أو انعدامها ، كما لو زادت الدولة سعر الضريبة الجمركية على سلعة معينة زيادة تؤدي إلى قلة الكمية المستوردة أو امتناع استيرادها امتناعاً تاماً ، فتقل حصيلتها أو تنعدم مما يتعارض والغرض المالي .

§ ٩ - الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية

١١٧ - تنقسم الإيرادات العامة من حيث تكرارها الدوري إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية .

(١) الغرامات Amendes pénales بالفرنسية ، و Penalties بالانجليزية .

(٢) Dalton. H., Principles of Public Finance. London, 1954, p. 20.

فالإيرادات العادية هي التي تتكرر في مواعيد منتظمة ، كل سنة عادة ، إما لطبيعة المورد ، مثل إيرادات ممتلكات الدولة ، أو بنص تشريعي كالفرائب والرسوم .

أما الإيرادات غير العادية فهي التي لا تتكرر في مواعيد متوالية كحصول قرض أو ضريبة استثنائية على رؤوس الأموال ، أو ثمن بيع جزء من أملاك الدولة آل إليها لانقطاع الوارث ، أو عن طريق الهبة . وهذا التقسيم يقابل تقسيم النفقات العامة إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية .

§ ١٠ - الإيرادات الاقتصادية والإيرادات السيادية

١١٨ - تنقسم الإيرادات العامة من حيث مصدرها إلى إيرادات اقتصادية وإيرادات سيادية .

فالأولى يطلق عليها أيضاً إيرادات القانون الخاص هي التي تحصل عليها الدولة من أملاكها ، وتشمل الثمن الخاص والتمن العام .

أما الثانية وتسمى أيضاً إيرادات القانون العام فهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جبراً من الأفراد ، بما لها من حق السيادة ، وتشمل الضرائب والرسوم ومقابل التحسين .

وسنكتفي بما قلناه عن مقابل التحسين والضرائب الخاصة ، وندرس فيما يلي دخل الدولة من أملاكها ثم الرسوم والضرائب .

الفرع الاول

دخل الدولة من املاكها ومثروعاتها

الدومين العام والدومين الخاص (١) :

١١٩ - يطلق على أملاك الدولة اسم الدومين ، وينقسم من الوجهة القانونية إلى قسمين كبيرين :

(١) الدومين العام أو الأملاك العامة .

(٢) الدومين الخاص أو الأملاك الخاصة ويطلق عليه أيضاً الدومين المالى وكان يسمى فى مصر « أملاك الميرى الحرة » .
ويختلف الدومين العام عن الدومين الخاص اختلافاً كبيراً .

١٢٠ - فالدومين العام يتكون من أملاك الدولة المعدة للاستعمال العام كالطرق العامة ، والموانئ ، والشواطئ ، والقلاع وما إلى ذلك . وهو يخضع لنظام خاص يحدده القانون الإدارى ، ولا يجوز بيعه ولا تملكه بوضع اليد عليه المدة الطويلة ، ولا يغل فى الغالب لإيراداً .

١٢١ - أما الدومين الخاص فتديره الدولة وتستثمره بصفته مالكة ، وتخضع بوجه عام لقواعد القانون المدنى ويمكن التصرف فيه بالبيع وغيره ، كما يمكن للأفراد تملكه بوضع اليد عليه المدة الطويلة (٢) ، وهو يغل فى الغالب لإيراداً ، هو المقصود عند الكلام على دخل الدولة من أملاكها ، أو دخل الدومين الخاص . وقد كان الدومين الخاص هو المصدر الأول لاييرادات الدولة فى العصور الماضية ثم أخذ يتضاءل تدريجياً حتى أصبح لا يعتد به فى معظم الدول ، إلا أنه بدأ أخيراً يستعيد بعض أهميته ، ولكن بعد أن اتخذ شكلاً جديداً واتسعت أهدافه ، فقد نشأ دومين جديد عقارى وصناعى وتجارى يغاير الدومين القديم فى خصائصه وأغراضه ، ويشمل عدة مرافق تهدف إلى خدمة المصلحة العامة كالبريد والمواصلات الحديدية والمصانع النموذجية والمصانع الحربية ، وما إلى ذلك . وتزداد أهمية الدومين الخاص إلى حد كبير فى الدول التى تأخذ بالنظم الاشتراكية .

(١) الدومين العام : Domaine Public - الدومين الخاص : Domaine Privé
الدومين المالى : Domaine Fiscal .

(٢) على أنه يلاحظ أن المادة ٩٧٠-٢ من القانون المصرى تنص ، بعد =

ويتقسم الدومين الخاص إلى دومين عقارى ودومين منقول ودومين صناعى ودومين تجارى .

البحث الاول **الدومين العقارى**

الدومين العقارى هو أقدم أنواع الدومين ويشمل الأراضى والغابات والمانجم ومجارى المياه .

١٥ - الأراضى

١٢٢ - كانت الأراضى أهم مصادر الإيراد العادية فى العصور الوسطى فلما نمت وظائف الدولة ، وزادت النفقات العامة أصبحت إيرادات الأراضى غير كافية فأخذت الدولة تعتمد على الضرائب وباعت أراضها ، لأن المعتقد أن استغلال الأفراد لها يفضل استغلال الهيئات العامة ، إذ تحتاج الزراعة إلى بذل عناية شخصية مباشرة لا يمكن أن تجارى الهيئات العامة الأفراد فيها .

الدومين العقارى فى مصر :

١٢٣ - كانت للخديو اسماعيل أملاك خاصة عرفت باسم « الدائرة السنية » قدرت سنة ١٨٧٦ بنحو ٤٥٠,٠٠٠ فدان وبلغ ما عليها من ديون تسعة ملايين من الجنيهات . وفى سنة ١٨٧٨ تنازل عنها الخديو اسماعيل للحكومة وفى نفس السنة تنازل أعضاء الأسرة الخديوية عن ٢٠٠ ألف فدان زيدت إلى ٤٢٥ ألف فدان سامت إلى إدارة حكومية جديدة أطلق عليها « إدارة الدومين » وعقد قرض جديد بضمانها فى سنة ١٨٧٨ سمي قرض الدومين بلغ مقداره ٨,٥٠٠,٠٠٠ جنيه .

وفضلا عن هذه الأراضى التى انتقلت ملكيتها إلى الحكومة بما عليها من ديون، كان للحكومة أراض واسعة لا دين عليها قدرت بنحو مليون ونصف مليون من الأقدنة عهد بها إلى إدارة خاصة سميت «مراقبة أملاك الميرى الحرة» .

= تعديلها بالقرار بقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ على أنه : « لا يجوز تملك الأموال الخاصة بالملوكة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة وكذلك أموال الأوقاف الخيرية أو كسب أى حق عني عليها بالتقادم » . وأضاف القرار بقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٥٩ إلى ذلك : « كما لا يجوز التعدى عليها . وفى حالة حصول التعدى يكون للجهة صاحبة الشأن حق إزالته إدارياً بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة » .

ثم أخذ في بيع أراضي الدائرة السنية ، حتى تم بيعها وتسديد دينها في سنة ١٩٠٥ وبقي للحكومة ٣,٢ مليوناً من الخنجات ، أما أراضي إدارة الدومين فظلت هذه الإدارة تستغلها وتبيع منها وتستخدم المتحصل في سداد قرض الدومين حتى تم تسديده في ديسمبر سنة ١٩١٢ واستولت الحكومة على ما بقي من تلك الأراضي وأضافته إلى أملاكها الأخرى وعهدت بكل ذلك إلى « مصلحة الأملاك الأميرية » التي أنشأت في سنة ١٩١٣ بادماج إدارة الدومين مع مراقبة أملاك الميرى الحرة .

وتبلغ مساحة أراضي الحكومة نحو مليون ونصف مليون من الأفدنة (من بينها ما يزيد على مليون فدان أراض بور) . وهو ما يعادل سدس جميع الأراضي (ماعدا الصحارى) تقريباً ، وهي نسبة كبيرة ، وقد أخذت الحكومة منذ مدة في البيع منها لصغار المزارعين ، وتقسيط اثنين على آجال طويلة .

§ ٢ - الغابات

١٢٤ - إن الأسباب الاقتصادية التي استلزمت بيع أراضي الدومين القابلة للزراعة لا تصلح بالنسبة للغابات ، لأن المصلحة العامة تستدعي احتفاظ الدولة بها ، إذ لها تأثيرات جوية عظيمة النفع في تلطيف الحرارة وتهدئة الرياح وعاقة السيول وحفظ التربة ، فضلاً عن أن استغلال الهياثات العامة لها يفضل استغلال الأفراد لعدة أسباب أهمها :

١ - طول مدة الدورة الإنتاجية للغابات : لأن الفترة التي تمر بين انبات الغابة وبلوغ ثمرها أطول من حياة الإنسان ، ولهذا السبب يقل استثمار رؤوس الأموال الخاصة في زراعة الغابات ، بل على العكس ، يميل ملاكها إلى اقتلاع الأشجار لا إلى انباتها ، ولهذا كانت زراعة الغابات تلائم الهياثات العامة ولا تلائم الأفراد .

٢ - بساطة زراعتها : زراعة الغابات أبسط أنواع الزراعة ، إذ تنمو الأشجار من تلقاء نفسها ولا تتطلب بذل مجهود كبير ، ولذلك فليس للاقتصاد الخاص أية ميزة على الاقتصاد العام في هذا الشأن .

٣ - قلة نفقاتها : تحتاج الدولة إلى عدد من حراس الغابات للحراسة سواء أكانت الغابات ملكاً للأفراد أم ملكاً لها . وما دامت الحراسة تكاليف الدولة نفقات على أية حال ، فالأفضل أن تكون الغابات ملكاً لها . وتكاليف الغابات ليست في الحقيقة بالضخامة الظاهرة ، إذ يجب أن تطرح منها نفقات الحراسة التي ستحملها الدولة على كل حال .

٤ - كثرة المحصول وجودة نوعه : تنتج الأشجار أكبر محصول من الخشب وأجوده نوعاً إذا قطعت في سن معينة ، ومن جهة أخرى لكي لا تكون نفقات قطع الأخشاب كبيرة ، ينبغي أن تكون كمية الخشب المقطوعة كبيرة وهذا لا يمكن إجراؤه إلا في الغابات المتسعة ، أما في الغابات القليلة الاتساع فنتج محصولاً أقل كمية وجودة . والغابات الكبيرة لا يمكن أن يمتلكها غير الدولة ، ولذلك كانت غابات الدولة تفضل غابات الأفراد في أنها تخضع لتلك الطريقة من طرق الاستغلال .

٣٥ - المناجم

١٢٥ - لا يتفق الاقتصاديون فيما يجب عمله بالنسبة للمناجم ، فالبعض مثل فاجنر (Wagner) يستحسن بيعها قائلاً بأن الدولة ليست لديها الكفاية لاستغلالها بطريقة اقتصادية ، ويرى البعض الآخر أن المناجم تمد الصناعات بالمواد الأولية اللازمة وأن على الدولة أن تمتلكها أو تسمى في الحصول عليها وبهذا يستفيد المجموع من تلك الثروات الطبيعية . ويتعلق الأمر باستغلال المناجم أكثر من تعلقه بملكيتها ، إذ يمكن التوفيق بين صالح المجموع وصالح الإنتاج إذا احتفظت الدولة بملكية المناجم وعهدت باستغلالها إلى منشآت خاصة نظير أجر سنوي معين أو نسبة مئوية من الأرباح أو الاثنين معاً ، مع الإشراف عليها صيانة للثروة المعدنية .

وهناك حالات تفرض فيها المصلحة القومية على الدولة أن تتولى بنفسها استغلال المناجم وأهمها :

(١) فترة الانتقال من الاقتصاد الزراعي إلى الاقتصاد الصناعي .

- (٢) فترة الكساد حتى تنفادى غلق المناجم وبطالة العمال واعانهم .
(٣) عند احجام المشروعات الخاصة ، حتى لا يتوقف تموين النشاط الصناعي في الدولة .

وتعطى بعض الدول ملكية المنجم لمن اكتشفه ، ويعطى البعض الآخر لمالك الأرض أو للدولة ، ومعظم الدول الحديثة تعتبر المناجم التي تكتشف في أرض الأفراد ملكاً للدولة لا لصاحب سطح الأرض ، على اعتبار أن المعادن الموجودة بباطن الأرض هبة من هبات الطبيعة ، لا فضل في وجودها لمجهود صاحب الأرض .

وقد أخذ الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ بهذا المبدأ فنص في المادة ١١ منه على أن الثروات الطبيعية سواء في باطن الأرض أو في المياه الإقليمية وجميع مواردها وقواها ملك للدولة ، وهى التي تكفل حسن استغلالها ، وكان هناك نص مماثل في دستور سنة ١٩٥٦ (م ٢٦) .

وقد أمت كثير من الدول بعد الحرب العالمية الثانية مناجم الفحم التي يستغلها الأفراد والشركات .

النجم في مصر

١٢٦ - تفضل مصر الاستغلال الحر على الاستغلال الحكومى، وتبيح للجميع حق البحث عن المعادن في أراضيها مقابل دفع رسوم مقررة ، فاذا وجد المعدن توجب المنجم للمكتشف لمدة ٣٠ سنة بايجار سنوى ، ويدفع اتاوة سنوية بواقع نسبة معينة في المائة من ثمن المحصول قبل نقله بعيداً عن المنجم ، تستنتزل منها قيمة الايجار

وينظم شئون المناجم في مصر القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦ الصادر في ١٤ مارس (١) . أما البترول فله نظام خاص .

(١) المعدل بالقرارين بقانونين رقم ٧١ لسنة ١٩٥٧ ، ورقم ٨١ لسنة ١٩٦٤ ، وينظر قرار وزارى رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٩ ، باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦ ، المعدل بالقرار الوزارى رقم ٩٣ لسنة ١٩٦٢ ، وينظر أيضاً القرار =

§ ٤ - مجارى المياه

١٢٧ - أصبحت لمجارى المياه أهمية كبرى لمشروعات توليد الكهرباء . بجانب أهميتها للرعى . وتحفظ معظم الدول بملكية مجارى المياه ، وترك استغلالها للمشروعات الخاصة بطريق الامتياز ، مقابل دفع اتاوة لمدة طويلة ، كخمسين أو ستين عاماً ، وتستولى فى نهاية مدة الامتياز على جميع الآلات والأدوات .

ولقد أتمت بعض الدول كفرنسا مشروعات توليد الكهرباء بها وفى مصر تقوم الحكومة الآن بمشروع توليد الكهرباء من خزان أسوان ، ومن السد العالى .

المبحث الثانى

الدومين المنقول

١٢٨ - تمتلك الهيئات العامة كثيراً من الأموال المنقولة كأثاث مكاتبها والأدوات التى تحتاج إليها ، ولكن المقصود بالدومين المنقول هنا الأوراق المالية ، لأنها هى التى تغل ايراداً .

ولا يجذب علماء المالية العامة تملك الدولة للأوراق المالية إذا كان غرضها الحصول على إيراد منها فحسب ، لأن أرباحها تتقلب تقلبات كبيرة لا تلائم ما تتطلبه ميزانية الهيئات العامة من ثبات نسبي ، هذا فضلاً عن أن الحصول عليها يستلزم وجود فائض فى الميزانية ، أو اعتماد مبالغ لشراؤها . فإذا كان فى الميزانية فائض ، أو كانت الإيرادات تسمح باعتماد مبالغ للشراء ، فإنه من الأنفع استعمال هذه المبالغ إما فى سداد الدين العام ، أو فى تحسين المرافق العامة أو فى تخفيف عبء الضرائب .

= بقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ فى شأن منح الامتيازات المتعلقة باستثمار موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة ، المعدل بالقرار بقانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٦٠ .

على أنه قد يكون غرض الدولة من تملك الأوراق المالية ليس الحصول على إيراد ، وإنما رعاية مصلحة سياسية كتملك الحكومة الإنجليزية بعض أسهم شركة قناة السويس السابقة فقد كان هذا يعطيها سلطة في إدارة القناة . أو رعاية مصلحة اقتصادية ، كتملك الحكومة المصرية فيما سبق نصف أسهم بنك التسليف الزراعي والتعاوني وغيره من شركات الاقتصاد المختلط . فقد شجع ذلك أصحاب رؤوس الأموال على استثمار رؤوس أموالهم في تلك المشروعات ، وساهم في إقامة مشروعات التنمية الاقتصادية التي تحتاج البلاد إليها . أو رعاية مصلحة اجتماعية واقتصادية كتأمين البنوك وشركات التأمين والشركات ذات الأثر الكبير في اقتصاد الجمهورية العربية المتحدة وتملك الدولة ، في مبدأ الأمر ، لنصف رأس مال بعض الشركات الأخرى فيها ، وما زادت قيمته على عشرة آلاف جنيه بالنسبة للمساهم الواحد من أسهم بعض الشركات الأخرى فيها أيضاً (القرارات بقوانين رقم ١١٧ و ١١٨ و ١١٩ لسنة ١٩٦١ الصادرة في يولييه تلك السنة) ثم تأمين معظم الشركات والمنشآت ذات الأثر في الاقتصاد المصري في السنوات التالية .

المبحث الثالث

الدومين الصناعي

١٢٩ - يشمل الدومين الصناعي جميع المنشآت الصناعية التي تديرها الدولة طبقاً لقواعد وشروط مماثلة لإدارة الهيئات الخاصة . وقد كثر الجدل حول ما إذا كان للدولة أن تقوم بالمشروعات الصناعية ، وأن تتوسع فيها ، أم أن الأفضل أن تترك أمرها لجهود الخاصة .

وإذا تركنا جانباً الأحوال التي تقوم فيها الدولة بـمشروعات صناعية بغية الحصول على إيراد منها ، والتي يكون محور المفاضلة فيها مقدار الإيراد الذي ينتج عن قيام الدولة بنفسها بالمشروع ، أو عن تركه للجهود الخاصة مع فرض الضرائب على أرباحه فإن الأمر يتوقف على النظام الذي تتبعه الدولة ،

فاذا كانت تتبع النظام الرأسمالى فانها لا تقوم بالمشروعات الصناعية إلا إذا كانت هناك مصلحة عامة تستلزم ذلك .

ويكون الدخل الناتج عنها ثمناً عاماً .

وأهم الصناعات التى تصلح لأن تقوم بها هيئة عامة فى دولة تتبع النظام الرأسمالى ، هى :

(١) الصناعات التى ينشأ عنها ضرر للمجموع إذا قام بها مشروع خاص . كالصناعات الحربية .

(٢) المشروعات التى تنجم بطبيعتها نحو الاحتكار ، كمشروعات المياه والنور والترام ، لأن احتكارها يزيد من مقدرة القائمين بها على استغلال الجمهور ، يضاف إلى ذلك أن الاحتكار يؤدى إلى تقليل نفقاتها مما يساعد الهيئات العامة على القيام بها .

(٣) الصناعات النموذجية .

(٤) مشروعات التنمية الاقتصادية فى البلاد النامية أو المتخلفة ، لقلة رءوس الأموال الخاصة أو احجامها .

(٥) المشروعات التى تستهدف مكافحة الكساد والبطالة فى البلاد المتقدمة اقتصادياً .

(٦) المشروعات التى تستهدف منها الدولة أغراضاً غير اقتصادية ، كمشروعات السكك الحديدية ، فان المصلحة العامة لا تستلزم انشاء وإدارة الحديدية المنتجة من الوجهة الاقتصادية فحسب ، ولكن تستلزم أيضاً انشاء الخطوط المفيدة من الوجهة الاستراتيجية ، والخطوط التى تربط المراكز الصغيرة حتى ولو كانت غير منتجة ، مما لا تقدم على القيام به المشروعات الخاصة التى لا تنشأ غير الربح .

أما إذا كانت الدولة تتبع النظام الاشتراكي فان مجال تدخلها فى الاقتصاد القومى يتسع كثيراً ليشمل على الأقل القطاعات الرئيسية للاقتصاد القومى .

وفي مصر أصبح القطاع العام ، بعد تطبيق النظام الاشتراكي ، يستوعب الجانب الأكبر من المشروعات الصناعية ، وأنشئت مؤسسات عامة للإشراف عليها تتبع الوزارات المختلفة .

البعث الرابع

الدومين التجارى

١٣٠ - لا يجذ علماء المالية العامة التقايديون كذلك قيام الهيئات العامة بعمليات تجارية بغية الحصول على ايراد منها فحسب ، ويرون أن تلك العمليات لا تلائم الهيئات العامة ، إذ أن معرفة الأسواق معرفة تامة . وسرعة البت والتنفيذ ، التى تعتبر ضرورية لنجاح العمليات التجارية ، لا تتوافر في غالب الأحوال ، في اعتقادهم ، لدى المنشآت التجارية التى تديرها الهيئات العامة ، ولذا يجب أن تقتصر تلك الهيئات على عمليات بيع منتجات أراضيها وغاباتها ومناجمها . على أن الهيئات العامة تقوم في الدول ذات النظم الاشتراكية بالعمليات التجارية وفي مصر تستقل الدولة ، بعد تطبيق النظام الاشتراكي بالتجارة الخارجية ، وتقوم بحجز كبير من التجارة الداخلية .

١٣١ - كذلك يرى البعض أن عماليات البنوك لا تلائم الهيئات العامة بوجه عام ، ويستثنون من ذلك عمليه اصدار البنكنوت لأهميتها الكبرى ، وقد كانت البنوك الخاصة في معظم الدول تقوم بتلك العملية تحت اشراف الدولة ورقابتها حتى الحرب العالمية الثانية ، ثم أخذ كثير من الدول في تأميم بنوكها المركزية بعد تلك الحرب ، كما فعلت إنجلترا وفرنسا ، وأتمت الجمهورية العربية المتحدة البنك الأهلى المصرى في فبراير ١٩٦٠ ، بعد أن أصبح بنكاً مركزياً بمقتضى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ .

١٣٢ - وتقوم بعض الدول الآن بانشاء صناديق تأمين وصناديق إدخار ، وتأسيس هيئات تتولى اقراض ذوى المهن والحرف . وفي مصر ساهمت الحكومة في رأس مال بنك التسليف الزراعى والتعاونى والبنك الصناعى وبنك الجمهورية وانشأت بنك الائتمان العقارى ، وصناديق للتأمين والمعاشات (١)

للعاملين بها . ثم أتمت بنك مصر في فبراير سنة ١٩٦٠ ، وأتمت البنوك التابعة لرعايا دولتي إنجلترا وفرنسا بعد العدوان الثلاثي على مصر في أكتوبر ١٩٥٦ وأتمت البنك الباجيكي في ديسمبر ١٩٦٠ . وفي يولييه سنة ١٩٦١ أتمت البنوك الأخرى كلها وشركات التأمين ، كما سبق القول (١) .

على أنه يلاحظ أن الغرض الأساسي للدولة من قيامها بتلك العمليات ليس الحصول على دخل ولكن أداء خدمات لبعض طوائف الشعب .

١٣٣ - والخلاصة أنه إذا كانت هناك نواح يميل فيها اللومين الخاص في الدول ذات النظام الرأسمالي إلى التناقض والانقراض كالأراضي ، فإن هناك نواح أخرى تميل الدولة إلى الاحتفاظ به فيها كالعقارات ، ونواح يظهر فيها اللومين الخاص في أشكال جديدة تزداد اتساعاً ونمواً ، ومما ينبغي ملاحظته أن القصد من الاحتفاظ باللومين في العصر الحديث غيره في العصور الماضية ، فقد كان الغرض منه في تلك العصور الحصول على إيراد للدولة ، أما الآن فإن الغرض منه المساعدة على أداء خدمات عامة ولذلك فإن وجود لومين خاص يعد سبباً للاتفاق أكثر منه باباً للإيراد .

المبحث الخامس

أساليب إدارة المشروعات العامة

١٣٤ - المشروعات العامة في الدول ذات النظام الرأسمالي إما أن

(١) اقتضت الظروف بعد الاعتداء البريطاني الفرنسي الاسرائيلي على مصر في أواخر أكتوبر سنة ١٩٥٦ فرض الحراسة على الأموال البريطانية والفرنسية ، وصودر قوانين تمصير البنوك وشركات التأمين والوكالات التجارية ، وترتب على ذلك أن تملك الدولة رؤوس الأموال التي كانت مملوكة لبريطانيين وفرنسيين في الشركات التي وضعت تحت الحراسة ، من بنوك وشركات تأمين وشركات تجارية ، وغزل ونسيج ، ونقل ، وعهد بالأشراف عليها إلى المؤسسة الاقتصادية ثم إلى المؤسسات العامة النوعية الأخرى التي أنشئت فيما بعد (راجع القرار الجمهوري رقم ١٨٩٩ لسنة ١٩٦١ ، وغيره من القرارات الجمهورية التي عدلت في هذه المؤسسات وأنشأت مؤسسات أخرى جديدة) .

تديرها الهيئات العامة بنفسها مباشرة أو تعهد بها إلى هيئات خاصة تمنحها امتيازاً ، على أن يكون لها حق الرقابة عليها وتحديد أثمان ما تقوم به من خدمات للأفراد . وقد تضمن لأسهمها وسنداتها حداً أدنى من الأرباح والفوائد ، كما قد تشاركها الأرباح في بعض الأحوال .

واختيار إحدى هاتين الطريقتين يرتبط بملابسات كل حالة ، ويعتبر علماء المالية العامة التقليديون الصناعات الآتية غير صالحة لأن تديرها الهيئات العامة مباشرة ولذلك فالأفضل في رأيهم أن تعهد بها إلى منشآت خاصة وتكفئ بالرقابة عليها .

(١) الصناعات المعقدة من الوجهة الفنية .

(٢) الصناعات التي لما تستقر ولا تزال معرضة للتحويلات الفنية لأنها تحتاج إلى التجديد المتواصل في آلاتها ونظمها مما لا تقدر الهيئات العامة على القيام به بالسرعة الواجبة .

(٣) الصناعات التي يمكن أن تمد الخزانة العامة بدخل صاف كبير أو ينتج عنها خسائر جسيمة ، لأن الهيئات العامة عند قيامها بهذه الصناعات قد تحيد عن القواعد السليمة فتقلل من استهلاكاتها لكي تزيد في الإيراد أو تخفي خسائر حقيقية .

الاستغلال المباشر :

١٣٥ - وينبغي عند قيام الدولة بالمشروعات الصناعية بنفسها أن تديرها طبقاً للأساليب التجارية ، ومن الأفضل أن تفصل ميزانيتها عن ميزانية الدولة حتى يمكن وضعها طبقاً للأصول التجارية من حيث حساب جميع التكاليف كاستهلاك المباني والآلات ، وتكوين الاحتياطيات العامة والخاصة ، ويجب فيما يتعلق بالعاملين بها ، أن تقترب أساليب معاملتهم من حيث التعيين والعلوات والترقية وغيرها من مثيلاتها في المشروعات الخاصة . ويمكن للدولة أن تصل إلى هذا الغرض بأن تكفئ بتعيين مدير تختاره من ذوى المقدرة الإدارية الكبيرة بغض النظر عن لونه السيامي حتى تبتعد بالمشروع

عن الأهواء السياسية ، ثم ترك له الحرية في تنسيق العمل ، والسهر بالمشروع في الطريق الذى يؤدى به إلى أكبر درجة من النجاح . ويجب أن ينال مدير المشروع والعاملون به نصيباً من نجاحه على قدر مساهمة كل منهم فيه . بهذا تتلافى الدولة كثيراً من العيوب التى تقف حجر عثرة في سبيل نهوض المشروعات العامة .

شركات الاقتصاد المختلط :

١٣٦ - تستعمل كثير من الدول الحديثة في إدارة المشروعات العامة ما يعرف « بشركات الاقتصاد المختلط » فتشارك الدولة مع الأفراد والمنشآت الخاصة في رأس مال المشروع وإدارته وأرباحه ، وقد بدأ هذا النظام في ألمانيا وبلجيكا وانتشر في غيرهما من الدول لزيادة أهميتها :

(١) أنه يتجنب مساوئ كل من الاستغلال الحكومى المباشر والاستغلال الرأسمالى ؛

(٢) أنه يوفق بين المصالح المتعارضة : مصلحة أصحاب الأعمال ، ومصلحة العمال ومصلحة المستهلكين .

(٣) أنه يحتفظ للأمة بنصيبها في إدارة واستغلال مصادر ثروتها الطبيعية . وقد أنشئ في مصر في عهد الثورة كثير من شركات الاقتصاد المختلط منها شركة الحديد والصلب المصرية وشركة الصناعات الكيماوية المصرية .

التأميم :

١٣٧ - كذلك عملت بعض الدول بعد الحرب العالمية الثانية إلى ما يعرف « بالتأميم » (١) والمقصود به أن تستولى الأمة ممثلة في الدولة على بعض مصادر الثروة الطبيعية وبعض الصناعات ذات الأهمية الاقتصادية أو السياسية ، كتأميم مناجم الفحم في فرنسا وانجلترا وتأميم بنك فرنسا وبنك انجلترا ، وقد أدى التأميم في بعض الدول إلى خسائر سنوية مطردة كما حدث في فرنسا . وأفلح

في البعض الآخر كما حصل في إنجلترا ، ويرجع ذلك إلى احتفاظ الدولة الثانية بعد التأمين بأساليب الإدارة الحرة للمشروعات المومة . وقد نتج عن التأمين في إنجلترا توحيد عملية الإنتاج فكان أقرب إلى الترشيده منه إلى التأمين وأمت الولايات المتحدة أثناء الحرب العالمية الثانية بعض الصناعات اللازمة للمجهود الحربي كصناعة بناء السفن والطائرات والسيارات وصناعة الذخائر ، ولكنها تخلت عن الكثير منها للمجهود الخاصة بانتهاء الحرب .

أما في الدول ذات النظام الاشتراكي فان الدولة تدبر جميع المشروعات ذات الأثر في الاقتصاد القومي بنفسها عن طريق المؤسسات العامة والهيئات العامة التابعة لها .

ويؤم النظام الشيوعي جميع مصادرات الإنتاج من زراعية وصناعية وتجارية وتقوم الدولة بإدارتها . وقد سبق أن ذكرنا أن الجمهورية العربية المتحدة أمت جميع البنوك وشركات التأمين وبعض الشركات ذات الأثر الكبير في اقتصادالقوى ، وتديرها الدولة رأساً عن طريق المؤسسات العامة والهيئات العامة التي تتبعها .

الفرع الثاني

الرسموم

تعريف الرسم ومميزاته :

١٣٨ - الرسم (١) مبلغ من النقود ، يدفعه الفرد لهيئة عامة ، نظير خدمة معينة ذات نفع عام ، تؤديها له ببناء على طلبه ، وهذه الخدمة يستفيد منها في نفس الوقت الفرد الذي طلبها والمجموع .

وأهم ما يميز الرسم شيئان : الخدمة الخاصة التي يحصل عليها دافع الرسم وعنصر الاختيار في دفعه وهو اختيار ظاهري كما سئرى .

الخدمة الخاصة :

١٣٩ - تتميز الخدمة التي يؤدي الرسم في مقابلها بقابلتها فنياً واقتصادياً للتمجزة ، وبانتظام الطلب عليها ، وهي قد تكون :

(١) عملاً يقوم به عامل عام لمصلحة الفرد كتوثيق عقد ، أو إثبات تاريخ ، أو قيد دعوى قضائية ، أو دخول امتحان عام ، أو القيام بتبخير زراعى أو تطهير صحى ... الخ .

(٢) أو امتيازاً خاصاً بمنح لفرد معين ، كترخصة صيد ، أو ترخصة شغل طريق عام ، أو ترخصة حمل سلاح ، أو منح جواز سفر ، أو ترخصة قيادة سيارة خاصة ... الخ .

(١) بالفرنسية : Taxe وبالانجليزية Fee : بعض المراجع :
Ricca-Salerno, P.; Studi Sulla teoria delle Tasse, 1928.
De Francisci Gerbino : Le tasse nella dottrina e nel diritto finanziario.
1912.

(٣) أو تسهيلاً من الدولة لمباشرة أحد الأفراد لعمله أو مهنته ، كرسوم الأرصفة التي تفرض على مرسى السفن ، ورسوم الموانئ والمناشر ... الخ .

(٤) أو السماح له باستعمال مرفق عام استعمالاً غير عادي ، يكلف الدولة نفقات اضافية ، كمرور سيارات النقل الثقيلة على الطرق .

وبنفي أن يكون الغرض الأول من القيام بالخدمة النفع العام ، وليس الحصول على دخل . أما مبلغ الرسم فهو مساهمة من الفرد في نفقات أداء الخدمة (١) .

عنصر الاختيار :

١٤٠ - يبدو لأول وهلة أن الرسم اختياري ، إذ لا يدفع إلا إذا طلب

الفرد الخدمة ، على أن الاختيار هنا في الحقيقة ظاهري ، لأنه ليس حراً ، إذ لا يستطيع الفرد إلا أن يطلب الخدمة . وإلا عرض مصالحه للضياع ، أو نفسه للعقاب ، أو حرمانه من ميزة معينة . ولهذا اعتبرنا الرسم من الإيرادات السيادية . ويرجع هذا الإلزام إلى أن الخدمة لا يمكن أن يؤدها غير الدولة أو إحدى السلطات العامة ، فللفرد مثلاً أن يختار بين أن يسجل ملكية عقاره ويدفع رسوم التسجيل ، وبين ألا يسجلها ولا يدفع تلك الرسوم ، على أنه لا يستطيع إلا أن يسجل ملكيته حتى لا يتعرض حقه للضياع ، كذلك للصائغ أن يختار بين أن يدمغ المصوغات التي يبيعها ويدفع الرسم المقرر وبين ألا يدمغها ولا يدفعه ، على أنه لا يستطيع إلا أن يدمغها وإلا عرض نفسه للعقوبة

(١) يلاحظ أنه إذا كان عنصر المنفعة أو الفائدة التي تعود على المكلف من دفع الرسم يوجد فعلاً في حالات كثيرة ، أو يمكن تصوره وجوده مع بعض التسامح في حالات أخرى ، فإن هناك حالات لا يوجد فيها أصلاً ، كما أن هناك حالات يكون فيها هذا العنصر ظاهرياً فقط ، إذ يعتمد على وضع مصطنع ، كما لو فرضت الدولة قيوداً على نشاط الأفراد ، وقررت رسوماً لرفع هذه القيود . ولذلك يعرف بعض العلماء (Giannini) الرسم بأنه « فريضة يقرها القانون مقابل نشاط تقوم به هيئة عامة تجاه المكلف حتى ولو لم يطلبه ، وحتى ولو كان غير نافع له » .

التي قررها القانون لكل من يبيع مصوغات غير مدموغة . وللطالب أن يختار بين أن يطلب العلم في الجامعة ويدفع الرسوم الجامعية وبين ألا يدخل الجامعة ولا يدفعها ، وهو لا يستطيع إلا أن يدفع الرسوم ليدخل الجامعة ، إذا أراد ألا يحرم نفسه من ميزة التعليم الجامعي .

١٤١ - يتضح من الأمثلة السابقة أن طبيعة الإيجار ليست واحدة دائماً ، فأحياناً يكون الإيجار قانونياً ، كما هو الحال في رسوم دمغة المصوغات في مصر ، وأحياناً يكون الإيجار أدبياً ، ينتج عن رغبة الشخص في الاستفادة من خدمة معينة يضعها القانون تحت تصرفه ، ولا يلزمه بالافادة منها ، كما هو الحال في الرسوم الجامعية ، لهذا رأى بعض الكتاب تقسيم الرسوم إلى قسمين : رسوم إجبارية (Taxes obligatoires) ، ورسوم اختيارية (Taxes facultatives) ، وبني على هذا التقسيم ضرورة اجازة السلطة التشريعية للرسوم التي من النوع الأول ، دون التي من النوع الثاني . وهذا القول محل نظر ، لأن الاختيار في النوع الثاني اختيار صوري في حقيقته .

النتائج الترتيبية على كون الرسم مقابل خدمة خاصة :

١٤٢ - يترتب على كون الرسم مقابل خدمة خاصة عدة نتائج أهمها :
(١) أن سعر الرسم لا يختلف باختلاف مركز الفرد المالي بخلاف الحال في الضرائب ، لأن الرسم يدفع في مقابل فائدة خاصة ، أما الضريبة فلا توجد علاقة بين ما يدفعه الفرد منها وبين ما يستفده شخصياً من الخدمات العامة . على أن انتشار فكرة مجانية الخدمات العامة في العصر الحديث جعل المشرع يسير في طريق الإعفاء من الرسوم أو خفضها بالنسبة لذوى الدخل الصغيرة ، كالاعفاء من الرسوم القضاية والتخفيض أو الإعفاء من الرسوم المدرسية :

(٢) أنه إذا ترك القانون الذى يقرر الرسم تحديد سعره للسلطة الإدارية فلا يجوز لها أن تحدد سعراً أعلى مما تستازمه تكاليف أداء الخدمة .

(٣) أن المستفيد من الخدمة هو الذى يتحمل الرسم ، فإذا صدر قانون يفرض رسماً نظير نقل القمامة من المنازل ، دون أن يحدد من الذى يجب عليه دفع الرسم ، فإن المستأجر هو الذى يجب أن يتحملة وليس المالك ، لأن المستأجر هو الذى يستفيد من الخدمة .

وجوب موافقة البرلمان لاجازة الرسم :

١٤٣ — يترتب على الصفة الإلزامية للرسوم ضرورة موافقة البرلمان عليها في الدول الدستورية . إذ لا يمكن فرض أعباء مالية على الأفراد في مقابل أداء الخدمات العامة إلا بواسطة البرلمان (١) ، لأن القاعدة في تلك الدول هي مجانية الخدمات العامة ، ولا يمكن مخالفة تلك القاعدة إلا بقانون . ولذلك فالرسم لا يمكن فرضه إلا بقانون أو بناء على قانون ، يكفى فيه بتقرير مبدأ الرسم ، ويترك تعيين شروط دفعه وسعره إلى سلطة أخرى .

ويترتب على ذلك عدة نتائج منها :

(١) أن أية سلطة إدارية لا تستطيع تقرير رسوم ما لم يعطها القانون هذا الحق .

(٢) أنه إذا كانت ممارسة نشاط أو مهنة ما يستلزم الحصول على إذن من الإدارة فليس لها أن تعلق الحصول على الإذن على دفع رسم ما دام القانون لم يقرره :

(٣) أنه لا يجوز تغيير سعر الرسم عما قرره القانون ، حتى ولو لم يعارض صاحب الشأن في دفع مبلغ أكبر مما قرره القانون .

(١) من هذا القبيل ما نصت عليه الفقرة الثانية من كل من المواد ٩٤ من دستور سنة ١٩٥٦ ، و ٢٧ من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة (سنة ١٩٥٨) و ٧٠ من الدستور المؤقت (سنة ١٩٦٤) من أنه « لا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا في حدود القانون » .

الفرق بين الرسم والضريبة والتمن العام :

١٤٤ — يتضح مما تقدم الفرق بين الرسم والضريبة من جهة، وبين التمن العام من جهة أخرى ، فبينما القانون ضرورى لفرض الضريبة أو لتقرير الرسم ، فإنه ليس ضرورياً لتحصيل التمن ، قد يكون القانون ضرورياً لإنشاء مشروع صناعى ، أو السماح لهيئة محلية بإنشائه ، أو لمنح احتكار لمنشأة لأن الاحتكار يمس حرية الصناعة أو التجارة ، ولكن متى أنشأ المشروع الصناعى فإن للدولة أن تحصل منه الإيرادات التى تسمح بها عملياته .

ويترب على ذلك :

(١) أنه لا يمكن تحصيل الضرائب والرسوم إلا إذا صدرت الميزانية بخلاف التمن إذ يمكن تحصيله ولو لم تصدر الميزانية ، و السبب فى ذلك أن الميزانية بالنسبة للضرائب والرسوم عمل تقدير لمبالغها ، وإجازة بتحصيلها أما بالنسبة للتمن العام فهى عمل تقدير فقط .

(٢) أن التمن يحدد بواسطة الإدارة القائمة بالمشروع (بقرار من رئيس الجمهورية أو من الوزير المختص) بخلاف الحال بالنسبة للضريبة والرسم ، إذ تحدد الضريبة بقانون ، ويحدد الرسم بقانون أو بناء على قانون .

الاعتبارات التى يجب مراعاتها عند تحديد الرسم :

١٤٥ — لما كان المستفيد من الخدمة التى يجبى فى مقابل أدائها رسم ، هو الفرد الذى يطلبها والمجموع ، فإن نفقة أداء الخدمة ، كقاعدة عامة ، توزع بين الأفراد الذين يطلبون الخدمة وبين المجموع على قدر استفادة كل منهما . ويدفع الأفراد نصيبهم فى نفقة انتاج الخدمة بواسطة الرسم أما المجموع فيدفع نصيبه فيها بواسطة الضريبة .

على أن هناك بعض حالات لا تتبع الدولة فيها هذا المعيار كما لو أرادت تقليل طلب الأفراد للخدمة فترفع الرسم ، مما يترتب عليه أن يزيد نصيب

المجموع من نفقات الخدمة ، مثال ذلك رفع الرسوم القضائية لتقليل عدد المنازعات التي ترفع للقضاء .

وهناك بعض خدمات تجبي الهيئات العامة بمناسبة رسوم مع أن تكاليف انتاجها ضئيلة لا تتناسب مع المبلغ المتحصل ، كرسوم الترخيص بمباشرة بعض الأعمال التجارية والصناعية . ويعتبر المبلغ الزائد عن تكاليف الخدمة ضريبة غير مباشرة على استهلاك الخدمة كما سبق أن قلنا .

١٤٦ - والرسوم إما أن تكون ثابتة أو متغيرة ، فتكون ثابتة أو مقررّة (fixes) إذا كان مقدارها ثابتاً لا يتغير في جميع الأحوال ، ومتغيرة إذا كان مقدارها يتغير تبعاً لكل حالة والمتغيرة إما أن تكون نسبية (proportionnelles) أو تصاعدية (progressives) ، والنسبية هي التي تزداد بنفس نسبة زيادة المبلغ المتخذ أساساً لحساب الرسم ، أما التصاعدية فهي التي تزداد بنسبة أكبر . وفي حالة الرسوم المتغيرة ينطوى الرسم غالباً على ضريبة أيضاً .

طرق تحصيل الرسوم :

١٤٧ - تحصيل الرسوم إما أن يكون مباشراً أو غير مباشر . فيكون مباشراً إذا كان على طالب الخدمة أن يدفع مبلغ الرسم إلى خزانة عامة ، ويعطى ايضاً يحصل بواسطته من الموظف المختص على الخدمة المطلوبة ، كإثبات تاريخ مثلاً أو إذا كان الدفع لنفس المصلحة التي تتولى أداء الخدمة كالرسوم الجامعية ورسوم الموازين والمكاييل .

ويكون التحصيل غير مباشر بواسطة دمغة ، إذا كان الغرض من الخدمة الحصول على وثيقة مكتوبة ، أو إذا كان يجب تقديم طلب كتابي للحصول على الخدمة ، ويحصل الرسم عندئذ إما باستعمال ورق مدموغ ، أو بلمصق طابع دمغة على الورقة ، أو بطبع خاتم الدمغة أو بوضع علامة عليها بواسطة المصلحة المختصة ، أو بتسديد الرسم إلى المصلحة دون وضع مادي للدمغة .

تقسيم الرسوم :

عنى علماء المالية العامة بتقسيم الرسوم إلى عدة أقسام تختلف باختلاف وجهات النظر .

١٤٨ - فقسها فاجزر حسب تدرج النفع العام إلى أربعة أقسام :

(١) القسم الأول : ويشمل رسوم القضاء ورسوم الإدارة العامة ، ويرى تخفيض سعرها إلى أدنى حد لغلبة النفع العام فيها على النفع الخاص بدرجة كبيرة ، ولا تصالها بأداء وظائف أساسية للدولة .

(٢) القسم الثانى : ويشمل الرسوم الصحية .

(٣) القسم الثالث : ويشمل رسوم التعليم .

(٤) القسم الرابع : ويشمل الرسوم الاقتصادية والامتيازية ويرى رفع سعرها لغلبة النفع الخاص فيها على النفع العام .

١٤٩ - أما بليهن (١) فقسم الرسوم إلى قسمين :

(١) الرسوم القضائية والقانونية ورسوم التسجيل وتوثيق العقود والزواج وقيد الرهن ... الخ .

(٢) الرسوم الإدارية وتشمل الرسوم البوليسية وهى الرسوم المقررة فى مقابل النفع الخاص الذى يعود على الأفراد من استعمال الدواة لسلطتها البوليسية ، ورسوم التعليم ، وعدد كبير من الرسوم الصناعية والتجارية المقررة فى مقابل الخدمات التى تساعد الأفراد فى مباشرة نشاطهم التجارى والصناعى .

١٥٠ - وقد جيز (٢) الرسوم إلى أربعة أقسام :

(١) رسوم مقررة مقابل الخدمات التى تؤديها الهيئات العامة ، وتشمل الرسوم القضائية ، ورسوم التسجيل ، ورسوم دمج المصوغات .

Plehn; Public Finance, 1929. P. 71, 72. (١)

Jèze. Cours de science des finances. 5e éd. P. 178. (٢)

(٢) رسوم مقررة مقابل الانتفاع بميزة اقتصادية أو نظامية خاصة، وتشمل رسوم اثبات الجنسية ، ورسوم التجنس ، ورسوم جسوزات السفر ورسوم تغيير الأسماء ، ورسوم شغل الطرق ، ورسوم رخص حمل السلاح ورسوم الصيد ورخص السيارات .

(٣) رسوم مقررة مقابل نفقات قامت بها السلطات العامة وترتب عليها فائدة خاصة لبعض الأفراد ، أو تسهيل مباشرة مهنتهم أو أعمالهم وتشمل رسوم الأرصفة لرسو السفن . ورسوم الموانئ والمناظر ، ورسوم الملاحة الداخلية ، ورسوم التفتيش على المحلات العامة والمحلات المضرة بالصحة والمقلقة للراحة .

(٤) رسوم مقررة مقابل اغتناء بعض الأفراد من خدمات قامت بها السلطات العامة ، وأهمها الرسوم التي تجبها الهيئات المحلية في مقابل أشغال عمومية بلدية تقوم بها ويستفيد منها الملاك في البلدة (١).

١٥١ - وقسم بعض العلماء الإيطاليين (٢) الرسوم إلى ثلاثة أقسام: رسوم صناعية ، ورسوم إدارية ، ورسوم قضائية .

١ - أما الرسوم الصناعية فاهمها :

(١) رسوم البريد والتلغراف والتليفون : تتطلب المصلحة العامة تنظيم المواصلات البريدية والتلغرافية والتليفونية بين جميع أنحاء الدولة ، ولكي تنفذ هذه الخدمة مادياً يجب أن يطلبها الأفراد ، أى أن سداد الحاجة العامة عملياً يكون بواسطة سداد سلسلة غير محدودة من الحاجات الفردية ، فن العدل أن يقع على عاتق من يستعملون هذه المرافق بعض تكاليفها ، عن طريق دفع رسم يجب أن يغطي جزءاً من تكاليف الخدمة .

(١) وهو مقابل التحسين ، إذ يعتبره جيز من الرسوم ، ولا يرى فيه نوعاً خاصاً من الإيرادات العامة .

وحصيلة رسوم البريد والتلغراف والتليفون يذنى من الوجهة النظرية أن تنقص عن تكاليفها أو ألا تزيد عنها على الأكثر ، وإذا زادت عنها كانت الزيادة ضريبة غير مباشرة على استهلاك هذه الخدمة .

ورسوم نقل الرسائل والطرود داخل الدولة واحدة بصرف النظر عن المسافة التى تقطعها الخطابات . ولكنها تختلف حسب وزن الرسائل أو حسب كون الرسائل مفتوحة أو مغلقة ، ويعمل توحيد الرسوم فى الداخل بأن وسائل النقل الحديثة تمكن من نقل عدد كبير من الرسائل فى نفس الوقت مما يجعل أجر نقل كل رسالة ضئيلاً ، كما يجعل يجعل أثر اختلاف المسافة فى أجر النقل بسيطاً يمكن إهماله . إما النفقات العامة وهى النفقات التى يستلزمها تسلم وفرز وتسليم الرسائل فهى واحدة بالنسبة لكل الرسائل مهما كانت المسافة التى تقطعها ، ولمثل هذه الأسباب كانت رسوم التلغراف واحدة داخل الدولة أيضاً .

(ب) رسوم دمع المصوغات من الذهب والفضة .

٢ - الرسوم الادارية وتشمل :

(١) الرسوم على الأعمال المدنية ، وتدفع إما نظير امتياز خاص تمنحه الدولة لدافع الرسم ، كرسوم رخصة حمل السلاح أو لإعفائه من التزام الإيجابى كالرسوم التى كانت تدفع فى مصر للاعفاء من الخدمة العسكرية ، أو مقابل إعطائه شهادة تثبت له حقوقاً معينة أو وقائع معينة كرسوم شهادة ميلاد ، أو شهادة زواج أو طلاق ، أو شهادة بتسجيل عقارى .

(ب) رسوم متعلقة بالحياة الثقافية ، كالرسوم المدرسية أو رسوم دخول المتاحف أو الدفترخانات أو المعارض .

(ج) رسوم متعلقة بالحياة الاقتصادية كرسوم شغل الأماكن العامة ورسوم الأسواق .

٣ - الرسوم القضائية : ينتقد بعض الكتاب هذه الرسوم قائلين إن القضاء ينبغي أن يكون بغير مقابل ، خصوصاً وأن وظيفة الدولة ليست منع المنازعات فحسب ولكن قضاها أيضاً ، وأن المجتمع يستفيد على كل حال من وجود مرفق القضاء . على أنه يلاحظ مع ذلك أنه إذا كان المجموع يستفيد من القضاء ، فإن المتقاضين يستفيدون منه أيضاً فائدة خاصة . ولذلك فن العدل أن يطالبوا بالمساهمة في نفقاته ، يضاف إلى ذلك أن وجود هذه الرسوم من شأنه الحد من المنازعات التي ترفع للقضاء ولهذا فائدته في البلاد التي تكثر فيها المنازعات ، ويعتبر مبرراً لوجود تلك الرسوم . وهذا القول ينطبق على القضاء المدني ، أما القضاء الجنائي فإنه يهم المجموع كله ، ونفقاته كلها تسد من الضرائب .

دور الرسوم في المالية العامة الحديثة :

١٥٢ - كان للرسوم فيما مضى دور كبير في المالية العامة جعلها أكثر موارد الدولة انتاجاً بعد الدومين ، ويرجع ذلك الى سهولة فرضها ، إذ لم تكن هناك في ذلك الوقت حاجة للحصول على موافقة نواب المكلفين عليها ، نظراً لكونها مقابل خدمة تؤديها الدولة ، وذلك على عكس الحال بالنسبة للضرائب . يضاف إلى ذلك أن تقرير رسوم يدفعها الافراد للعاملين مقابل الأعمال التي يؤدونها لهم كان يوفر على الخزانة العامة دفع مرتبات هؤلاء العاملين .

أما في المالية العامة الحديثة فقد تناقصت أهمية الرسوم كورد مالى الا بالنسبة للهيئات المحلية ، وقد اتجهت الدول الى الحد منها بالغائها أو تحويلها الى ضرائب برفع سعرها . ويرجع ذلك الى انتشار فكرة مجانية الخدمات التي تقوم بها الدولة ، مما يؤدي الى سد تكاليفها بواسطة الضرائب ، يضاف الى ذلك أن المبدأ الحديث الذي يقضى بضرورة موافقة البرلمان على فرض الرسوم سلب من الرسم ما كان له من ميزة على الضريبة .

الفرع الثالث

الضرائب (١)

مقدمة :

١٥٣ - تستمد الدولة أهم إيراداتها العادية من الضرائب ، وستكون دراستنا لها موزعة على أربعة فصول : نتكلم في الفصل الأول على تعريف الضريبة ، وعناصرها ، وأغراضها ، وتكييفها القانوني ، وتطورها . وندرس في الفصل الثاني تقسيم الضرائب ، ونعالج في الفصل الثالث قواعد الضريبة . ونبحث في الفصل الرابع نظام الضرائب .

وستقتصر دراستنا هنا على الأصول النظرية للضرائب وتنظيمها الفنى أما دراسة الناحية التشريعية للضرائب فقد أفردنا لها مؤلفاً آخر (١) .

(١) بعض المراجع :

- Bogolievov; Les impôts en l'Union Soviétique, Paris, 1948.
Bulletin des Contributions Directes No. 6. Juin 1947, Le système fiscal soviétique.
Cossa, La teoria dell'imposta, 1902.
De Parieu, Traité des impôts, 1888.
Fuisting, Grundzuge der Steuerlehre, 1902.
Helferich, Allgemeine Steuerlehre 1891.
Holzman, F.D.; Soviet Taxation, 1955.
Jones, The nature and First Principles of Taxation. 1914.
Mehl, L.; Science et technique fiscales, Paris, 1959.
Menz, G.; Le système d'impôts soviétique, Oestropa Wirtschaft, Mars 1962.
Neumann, Die Steuer, 1887.
Peck, Taxation and Welfare, 1925.
Schaeffle Steuern, 1895.
Seligman, Essays in Taxation, 1925.
Stourm, Systèmes généraux d'impôts, 1905.
West, The principles of Taxation, 1909.

(٢) الوسيط في تشريع الضرائب ، للمؤلف ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ .

الفصل الأول

تعريف الضريبة وعناصرها واغراضها وتكييفها القانوني وتطورها

المبحث الاول

تعريف الضريبة وعناصرها

١٥٤ - الضريبة مبلغ من النقود ، يلزم الأفراد بأدائه للسلطات العامة ، بصفة نهائية ، دون مقابل معين ، وفقاً لقواعد مقررّة . لكي تتمكن من القيام بالخدمات الملقاة على عاتقها .

يتضح من هذا التعريف أن عناصر الضريبة هي :

١ - الضريبة مبلغ من النقود :

١٥٥ - كانت الضرائب في العصور القديمة والوسطى (١) تدفع عيناً ، محاصيل زراعية مثلاً ، أو خدمات جبرية كالسخرة (٢) ، كذلك كان الحال في مصر في عصر محمد علي . أما في العصر الحديث فإن الضريبة مبلغ من النقود ، ولا تدفع عيناً إلا في أحوال استثنائية (٣).

ومجال تطبيق الضرائب التي تدفع عيناً محدود ، وهي غير عادلة إذ تقع على الناتج الإجمالي (عشر المحصول مثلاً) دون نظر إلى التكاليف ، ولا إلى

(١) ولا تزال تدفع للأن في بعض المستعمرات السابقة من المحاصيل كالمطاط ومخمر الكولا.

(٢) تسمى الخدمة العسكرية أحياناً « ضريبة الدم » (impôt du sang) وهي ليست ضريبة حقيقية إذ تختلف عن الضريبة في أنها تنطوي على عنصر لا يوجد في الضريبة هو عنصر « الولاء للدولة » ، ولذلك لا يؤدي الخدمة العسكرية إلا الوطنيين ، في حين أن الضريبة يدفعها الوطنيين والأجانب على حد سواء .

(٣) ومن هذا القبيل ممداد رسم الأيلولة على التركات بما يوجد في التركة من أوراق مالية (المادة ٤ من القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ المعدلة بمقتضى القانون رقم ٤١٧ لسنة ١٩٥٣) .

مركز الممول الشخصي (كوجود أعباء عائلية على عاتقه)، وهي بجانب ذلك لا تلائم السلطات العامة إذ تستدعي نفقات كبيرة لنقل وتخزين وحفظ المحصولات .

٢ - الضريبة إجبارية :

١٥٦ - الضريبة إجبارية لأنها تفرض على المكلفين فرضاً ، ومع أن تقريرها يستلزم في السبلاد الدستورية موافقة ممثلي الشعب عليها ، إلا أنها متى تقررت أصبحت إجبارية بالنسبة للأفراد بمجرد انتماؤهم إلى المجتمع السياسي الذي تقررت فيه ، ولذا يطالب بدفعها الوطنيون والأجانب المقيمون بالبلاد . وليس لأحد أن يمتنع عن أدائها بحجة أنه لا يملك حق الانتخاب ، كأن يكون أجنبياً ، أو بحجة أنه لم يصوت في جانب فرضها ، على أن درجة خضوع المكلفين لها تتفاوت بتفاوت درجة ارتباطهم بالمجتمع الذي تقررت فيه ، ومدى استمرار هذا الارتباط .

ويتضح عنصر الإجبار عند التنفيذ الجبري ، وهو الذي يميز الضريبة عن غيرها من المبالغ التي قد يدفعها الفرد إلى الدولة على سبيل التبرع .

٣ - الضريبة تدفع بصفة نهائية :

١٥٧ - هذا العنصر يميز الضريبة عن القرض الإجباري ، حيث تلتزم الدولة برد المبلغ الذي اقترضته ، أما في حالة الضريبة فإن ما يدفع منها في حدود القانون لا يرد ولا يدفع عنه أية فائدة .

٤ - ليس للضريبة مقابل معين :

١٥٨ - الضريبة ، كما سبق القول ، على العكس من الرسم والإتاوة ليس لها مقابل معين يحصل عليه دافعها من الدولة ، إذ الأصل فيها أن تسد منها تكاليف الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، التي لا يعرف ما يعود على كل فرد منها ، ولذلك فإن ما يفرض من الضريبة على المكلف لا يراعى فيه ما يناله من نفع ، وإنما يراعى فيه درجة يساره .

٥ - الضريبة تجبى طبقاً لقواعد مفروضة :

١٥٩ - تجبى الضريبة طبقاً للقوانين التى يلتزم أولو الأمر بمراعاتها كما يلتزم بها المكلفون ، ولا يجوز لهم أن يتحللوا منها بدعوى ما للدولة من سلطان ، إذ يفى عدم الخلط بين الدولة كمشرع تفرض الضرائب ، والدولة كمدير تقوم بتسوية الضرائب وتحصيلها ، فالدولة كمشرع (législateur) تستطيع عند مباشرة سلطتها المالية فرض الضرائب المختلفة ، وتعين أشخاص المكلفين بدفعها ولا معقب لها فى ذلك ، أما الدولة كمدير (administrateur) فتباشر حقها فى جباية الضرائب طبقاً للقوانين وفى حدودها .

٦ - الغرض من الضريبة الاتفاق على الخدمات العامة .

١٦٠ - الغرض من الضريبة الحصول على الأموال اللازمة لاسد النفقات العامة ، وهذا ما يميز الضريبة عن العقوبات المالية كالغرامة والمصادرة التى - ولو أنه ينتج عنها نفع اقتصادى للدولة - إلا أنها لم تقرر لهذه الغاية ، وإنما قررت لغاية أخرى ، كما سبق القول ، هى توقيع عقوبة على المعتدى على القانون وهى غاية تختلف اختلافاً أساسياً عن الغاية التى تقرر من أجلها الضريبة .

على أنه ينبغى أن نذير هنا إلى أن الغرض المالى للضريبة : كما سئرى فى المبحث التالى ، ليس دائماً الغرض الوحيد منها ، فالضريبة تصلح لأن تستعمل للحصول على أغراض غير مالية ، كالحلد من بعض مظاهر الحياة الاقتصادية أو الاجتماعية الضارة بالمجتمع ، ومن جهة أخرى يساعد الإعفاء من الضريبة مع غيره من الوسائل الأخرى فى تشجيع بعض أنواع النشاط المفيدة من الناحية الاجتماعية ، ولا يخلو الآن تشريع وضعى من أمثلة للضرائب غير المالية (١) .

(١) لهذا يفضل بعض الكتاب فى تعريفهم للضريبة الاقتصاد على القول بأنها تفرض تحقيقاً لمصلحة عامة حتى يشمل التعريف الأغراض غير المالية للضريبة ، على أننا نفضل التعريف الذى أوردناه حتى تخرج منها العقوبات المالية كالغرامة والمصادرة .

المبحث الثاني

أغراض الضريبة

١٦١ - الغرض الأول من الضريبة هو مد الخزنة العامة بالأموال اللازمة لها ، إذ هي ، كما سبق القول ، الوسيلة للحصول على الأموال الضرورية لتأدية الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة ، فهل يجوز استخدامها بجانب ذلك لإدراك أغراض أخرى غير هذا الغرض المالى البحت ، كالقضاء على الثروات الكبيرة أو حماية المنشآت الصناعية أو الزراعية ؟ اختلفت الآراء فى ذلك .

فعظم العلماء الفرنسيين وبخاصة القدماء يرون قصر الضريبة على مد الخزنة العامة بالأموال . أما العلماء الألمان وبخاصة فاجنر وكثير من العلماء الإيطاليين والأمريكيين فيرون أن تستعمل الضريبة أيضاً لإدراك أغراض غير مالية ، كالتغايات الاقتصادية أو الاجتماعية ، مثل تعديل توزيع الثروات ، أو توجيه الاقتصاد الوطنى ، أو مكافحة التخضم النقدى ، أو الحد من استهلاك بعض السلع الضارة بالصحة كالخمور ، أو تشجيع بناء المساكن الصحية للطبقات الفقيرة أو تشجيع النسل ... الخ .

والواقع أننا إذا سلمنا للدولة بحق التدخل بمختلف الوسائل للقيام بما تريده من اصلاح اقتصادى أو اجتماعى ، فليس هناك ما يمنع من استعمال وسيلة الضريبة للوصول إلى الغرض المنشود .

١٦٢ - على أنه يخشى من جهة أخرى أن يؤدى النزاع بين الطبقات المشاهدة الآن فى الدولة الحديثة ، وفى ظل النظام البرلمانى إلى إغراء الطبقة التى يبيدها مقاليد الأمور بالاسراف فى استخدام الضريبة لارهاق الطبقات الأخرى أو لانتزاع أملاكها منها .

ومع ذلك فلا يجوز أن يكون احتمال اساءة استعمال الضريبة أساساً للحكم بقصر وظيفتها على تغذية الخزنة العامة بالأموال ، وحرمان الدولة من استعمالها فى الاصلاح الاجتماعى والاقتصادى .

١٦٣ - وقد كان الكتاب التقليديون يخشون أن يؤثر استعمال الضريبة في غير الغرض المالى تأثيراً سيئاً على حصيلتها فيضعفها ، غير أن العمل قد أثبت عدم صحة ذلك .

١٦٤ - وكان المعتقد أيضاً أن التفاوت بين الدخول عامل هام من عوامل الادخار ، وأن كل سياسة ترمى إلى تشديد الضرائب على الطبقات الدنيا لصالح الطبقات الفقيرة سياسة خاطئة ، وتشديد الضرائب على الدخول الكبيرة في رأى المدرسة التقليدية يضر بالاقتصاد القومى كله وبالجمتمع بأسره ، وقد كان لهذا الاتجاه أثره في السياسة الضريبية لكثير من الدول الرأسمالية حتى عهد قريب .

ولم تسلم تلك السياسة من نقد يوجه إليها حتى قبل نشر كتاب اللورد كيتز في النظرية العامة ، ولكنه كان يستند إلى أساس سياسى اجتماعى ، فقد رأى الاقتصادى الألمانى فاجنر في أواخر القرن الماضى فرض ضريبة تصاعدية على الدخول الكبيرة والثروات الضخمة ، واستند في ذلك إلى أسباب تتصل بالعدالة الاجتماعية ، فقال بأن الضريبة ينبغي أن تستعمل كأداة للإصلاح الاجتماعى لتقليل التفاوت الكبير الموجود في توزيع الدخول والثروات ، وأن السياسة الضريبية ينبغي أن تتجه إلى تشديد الضريبة على الدخول الكبيرة والثروات الكبيرة بواسطة السعر التصاعدى ، وتتجه بوجه عام إلى تعديل النظام الضريبى حتى ينتقل العبء التكاليفى من الطبقات الضعيفة اقتصادياً إلى الطبقات القوية اقتصادياً ، ولكن هذا رأى ، الذى أثر بلا شك تأثيراً كبيراً في السياسة الضريبية لجميع الدول يستند ، كما سبق القول ، إلى أسباب سياسية اجتماعية فحسب ، وقد لقي معارضة شديدة من الأوساط المحافظة ، وحورب بدعوى أن فرض ضرائب ثقيلة على الدخول الكبيرة ، وإن كان له ما يبرره من الوجهة السياسية الاجتماعية ، إلا أنه ضار من الوجهة الاقتصادية بالادخار والاقتصاد القومى كله .

١٦٥ - وقد تكفل كيتز بتنفيذ رأى المدرسة التقليدية هنا ، وأبدى

من الأسباب الاقتصادية ما يبرر تشديد الضريبة على الدخول الكبيرة ، فقد لاحظ أن الدخل الكلى الحقيقى يزداد بزيادة العمالة ، وأن زيادة العمالة تترتب على زيادة الاستهلاك والاستثمار ، ولذا فإن كل وسيلة من شأنها تعديل توزيع الدخل لصالح الطبقات التى يزداد عندها الميل إلى الاستهلاك ، من شأنها أن تساعد كثيراً فى تنمية رأس المال ، وأن امتناع الطبقات الغنية عن الاتفاق فى الظروف الحاضرة من شأنه أن يضر بزيادة الثروة لا أن يساعد عليها كما هو الشائع .

ولهذا يجب على الدولة أن تتجه فى سياستها المالية ، وعلى الأخص فى سياستها الضريبية إلى الاستيلاء على القوة الشرائية الزائدة والعاطلة وتعبئتها للمصالح العام ، ويجب على الدولة أن تشتد فى فرض الضرائب على الدخول الكبيرة ، وعلى الادخار الحامل ، لأن الادخار الحامل ، والقوة الشرائية العاطلة أعراض ضارة بالمجتمع ، إذ تؤدى إلى قصور الطلب الفعال ، الأمر الذى يقف فى سبيل تقدم الإنتاج ويسبب بطالة ضخمة ، وتساعد السياسة الاجتماعية للضريبة فى درء هذا الخطر بتعبئة القوى الاقتصادية الراكدة ، وتقليل الفروق الاجتماعية بين الطبقات فى الوقت نفسه .

١٦٦ - وقد استعملت الضريبة منذ زمن بعيد لحماية الصناعة المحلية ضد المنافسة الأجنبية ، وللمحد من خروج المواد الضرورية للاستهلاك الداخلى من الدولة ، غير أن الدولة ، بدأت تستعملها على نطاق واسع منذ أواخر القرن الماضى لادراك أغراض اجتماعية ، ومنذ فترة ما بين الحربين لتحقيق أغراض اقتصادية :

استعمال الضريبة لأغراض اجتماعية :

١٦٧ - فى مقدمة الأغراض الاجتماعية التى استعملت الضريبة لتحقيقها ، تقليل الفروق الكبيرة بين الدخول عن طريق الضريبة التصاعدية على الدخل ، برفع السعر على الشرائع العليا ، كما فعلت إنجلترا التى وصل سعر الضريبة فيها إلى ٩٥ ٪ من الدخول التى تزيد على ٦٠٠٠ جنيه سنوياً ،

وقد ترتب على ذلك نقص عدد الممولين الذين يبلغ دخلهم ٢٠٠٠ جنيه فأكثر من سبعة ملايين ممول في سنة ١٩٣٨ - ١٩٣٩ إلى ستين مولا فقط في سنة ١٩٤٤ - ١٩٤٥ .

كذلك استعملت ضريبة التركات لتقليل الفروق بين الثروات .

١٦٨ - وقد استعملت بعض الدول كإيطاليا إبان العهد الفاشي ، والمانيا تحت الحكم النازي الضريبة لتشجيع النسل وزيادة السكان لأغراض توسعية . وذلك عن طريق تخفيض الضرائب على الدخل وعلى التركات بالنسبة للعائلات الكثيرة الأولاد . على أن هذه المزايا ليس لها أثر كبير مع أنها تكلف الخزنة مبالغ طائلة . وقد اقترح البعض أن تسوى ضريبة الدخل لا على أساس دخل رب العائلة مضافاً إليه عند انزوم دخول أفرادها ممن يتكسبون ، كما هو الحال في كثير من الدول الأوروبية ، بل على أساس مجموع هذه الدخول مقسوماً على عدد أفراد العائلة ، فإذا فرض أن مجموع دخل عائلة مكونة من أربعة أشخاص يبلغ خمسة آلاف جنيه مثلاً ، فإن الضريبة تسرى على أساس تقسيم مجموع الدخل على أربعة شرائح كل منها تساوي ١٢٥٠ جنيهاً وتسرى الضريبة على كل شريحة على حدة وليس على مجموعها وهذا يطبق عليها سعر منخفض ، بدلا من الأسعار المرتفعة .

وفيما يتعلق بضريبة التركات تعفى التركة من الضريبة لصالح ورثة الدرجة الأولى من الفروع أو الأصول .

أما الضرائب على الاستهلاك ، وهي عادة شديدة الوطأة على العائلات الكثيرة العدد ، وكلما زاد عدد أفراد العائلة كلما كانت وطأتها أشد ، لكثرة استهلاكها ، فإن بعض الدول تعمل على تخفيفها إن لم يكن بطريق مباشر ، لصعوبة ذلك ، فبطريق غير مباشرة بمنح إعانات تخفيف من آثارها .

١٦٩ - كذلك تستعمل الضريبة لتشجيع بناء المساكن للطبقات الشعبية ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٢١ من القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥١ من إعفاء المساكن الشعبية من الضريبة على العقارات المبنية لمدة خمس سنوات .

من بدء الانتفاع بها ، والقانون رقم ٢٦٨ لسنة ١٩٥٤ الذى استبدل برسوم التوثيق والشهر والحفظ بالنسبة إلى التسهيلات التى تتحد بين الهيئات المنشئة للمساكن الشعبية وبين المتفعين بها فى شأن الأراضى والمباني ، رسماً شاملاً قدره خمسة جنيهات . والقانون رقم ٤٢١ لسنة ١٩٥٥ الذى أعفى مساكن مدينة العمال بامبابية التى يقرر تمليكها ، من الضريبة على العقارات المبنية والرسوم البلدية ورسوم الحفر لمدة خمس سنوات من تاريخ توقيع عقد التمليك . والقرار بقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٦١ الذى قضى باعفاء المساكن التى لا تزيد القيمة الإيجارية للغرفة فيها على ثلاثة جنيهات فى الشهر ، من ضريبة المباني وسائر الضرائب والرسوم الإضافية ، وبإعفاء من ضريبة المباني فقط إذا زادت القيمة الإيجارية للغرفة على ثلاثة جنيهات ولم تتجاوز خمسة جنيهات فى الشهر ، وهذه الإعفاءات مقررّة لصالح المستأجر ، إذ نصّ المشرع على خفض الأجرة بمقدار الإعفاء .

استعمال الضريبة لأغراض اقتصادية :

١٧٠ - فى مقدمة الأغراض الاقتصادية التى استعملت الضريبة منذ زمن بعيد لادراكها ما سبق أن أشرنا إليه من تشجيع قيام الصناعات الوطنية وتدعيمها حتى تستطيع منافسة الصناعات الأجنبية عن طريق زيادة الضرائب الجمركية على السلع الأجنبية المستوردة المماثلة لها .

وقد استعملت الضريبة أيضاً لتشجيع الزراعة ، إما لزيادة المحاصيل الزراعية أو لاجتذاب طبقة من الملاك الزراعيين تدعم النظام الاجتماعى أو لتشجيع البقاء فى الأرياف ، وذلك عن طريق تخفيض سعر الضريبة على الزراعة أو عدم فرض ضريبة على الاستغلال الزراعى ، أو خفض وعاء الضريبة .

١٧١ - ولما كان وجود المشروعات الصغيرة والمتوسطة يعد دعامة للنظام الاجتماعى ، فإن المشرع يشجع على قيامها بتخفيض الضريبة بالنسبة لها ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٤١ مكررة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ من أنه إذا لم يتجاوز رأس المال الحقيقى المستثمر مائتى جنيه مصرى

ولم يكن بالمنشأة غير صاحبها وعامل واحد وكانت الحسابات منتظمة ولم يكن للممول أوجه نشاط أخرى فتخفص الضريبة المستحقة إلى النصف بشرط ألا يتجاوز صافي الربح السنوى مبلغ ثلاثمائة جنيه مصرى .

كذلك يشدد بعض الدول على الشركات المساهمة للحد من نفوذها بجعل أرباحها تخضع لعدة ضرائب ، بينما تخضع المشروعات الأخرى إلى عدد أقل من الضرائب .

١٧٢ - وقد استخدمت الضرائب أخيراً للتخفيف من حدة الدورات الاقتصادية التى يتعرض لها النظام الاقتصادى الرأسمالى ، إذ من المعروف أن ذلك النظام يتميز بفترات متعاقبة من رخاء وكساد ، وتستعمل الضريبة للتخفيف من حدة فترة الرخاء عن طريق رفع أسعار الضرائب الموجودة وفرض ضرائب جديدة ، إذ يترتب على ذلك تقليل الدخول والأرباح ، وهما يؤدى إلى تقليل الاستهلاك والحد من زيادة الإنتاج .

وفى فترة الكساد تخفض الدولة أسعار الضرائب للتخفيف من تكاليف الإنتاج حتى تتمكن المشروعات من خفض أسعارها فيكثر الاستهلاك ويزداد الإنتاج .

وغنى عن البيان أن الدولة لا تستعمل الضريبة وحدها لبلوغ هذا الهدف وإنما تستعملها بالإضافة إلى الوسائل الأخرى كالقرض والنفقة العامة .

١٧٣ - كذلك تستخدم الضرائب للحد من التضخم ، عن طريق امتصاص القوة الشرائية الزائدة بواسطة الضرائب ، والاحتفاظ بها وعدم أعادتها إلى التداول .

المبحث الثالث

التكييف القانونى للضريبة

١٧٤ - برر بعض العلماء الضريبة بمجعلها نتيجة علاقة تعاقدية بين الدولة والفرد ، واستندوا فى ذلك إلى نظرية العقد الاجتماعى التى قال بها

بعض فلاسفة القرنين السابع عشر (١) والثامن عشر (٢) ، وملخصها أن الفرد تنازل عند بدء تكون الجماعات البشرية عن جزء من حقوقه وأمواله للمجموع حتى يحظى بحماية القوانين ، فالضريبة في اعتقادهم نتيجة عقد ضمني بين الدولة ورعاياها .

وقد اختلفوا في طبيعة هذا العقد فقال فريق بأنه عقد بيع خدمات أو عقد إجارة أعمال ، ورأى فريق آخر أنه عقد شركة ، وذهب فريق ثالث إلى أنه عقد تأمين .

١٧٥ - فمن قال بأنه عقد بيع خدمات أو إجارة أعمال (٣) ، رأى أن الضريبة ثمن يدفعه المكلف للدولة نظير خدمات تؤديها له . ويؤخذ على هذه الفكرة أنها لو صحت لوجب أن تكون الخدمة متكافئة مع الضريبة وهذا يخالف الواقع ، فالذين يستفيدون مثلاً من المستشفيات الحكومية والملاجئ هم الفقراء ، وهم معفون من معظم الضرائب لفقهم ، بينما يدفع الأغنياء تكاليف تلك الخدمات ، وهم لا يستفيدون منها . كذلك يقوم الجيل الحالي بخدمة الديون العامة التي عقدها الأجيال السابقة للاتفاق على خدمات اقتصرت فائدها عليها .

١٧٦ - أما من قال بأن الضريبة نتيجة عقد شركة (٤) فيرى أن الهيئة الاجتماعية كشركة إنتاج ، وأن تكاليف الإنتاج تتكون من تكاليف خاصة يتحملها كل منتج عند مباشرة صناعته ، وتكاليف عامة تتحملها الجماعة التي تمثلها الدولة . وهذه التكاليف العامة تنفق للحصول على منافع مشتركة

(١) Hobbes, Locke.

(٢) J. J. Rousseau.

(٣) Mirabeau; Théorie de l'impôt, 1766. - Proudhon; Théorie de l'impôt, 1868.

(٤) Menier; Théorie et Application de l'impôt sur le Capital.
Thiers, De la Propriété.

وضرورة لسير الإنتاج : كالأمن العام ، وحماية الملكية ، وتنفيذ العقود ، وإنشاء الطرق والموانئ ... وما إلى ذلك ، ويتحدد نصيب كل فرد في هذه التكاليف (وهذا النصيب هو المعبر عنه بالضريبة في رأيهم) بنسبة رأس ماله .

هذا التكييف أيضاً خاطيء لأنه يفترض مقدماً أن المنفعة التي تعود على الفرد نتيجة خدمات الدولة تكون بنسبة رأس ماله ، مع أنه ليس هناك ما يدل على أن ما تنفقه الدولة لحماية الأغنياء أكثر مما تنفقه لحماية الفقراء ، ولأن الإنتاج وتكوين الثروات ليسا السبب الوحيد في وجود المجتمع ، وليست الجماعة مجرد مجموعة مصالح مادية مشتركة فقط ، وإنما مصالح معنوية أيضاً ، ولا يمكن اعتبار كل نفقات الدولة تكاليف عامة للإنتاج القومي .

١٧٧ - أما من زعم بأن الضريبة نتيجة عقد تأمين (١) فقد اعتبرها نوعاً من أقساط التأمين يدفعها الأفراد للدولة للتمتع بالأمن والطمأنينة ، فهي جزء يدفعه الفرد من ماله ليؤمن على بقائه ، أو ليتمتع به على أكمل وجه . هذه الفكرة وإن كانت تفسر جعل الضريبة متناسبة مع أموال المكلف ، لا مع مقدار الخدمات التي تؤمنها له الدولة ، لأن قسط التأمين يتناسب مع مقدار الأموال المؤمن عليها ، إلا أنها لا تصلح أن تكون أساساً للضريبة ، لأنها لو صححت لوجب على الدولة أن تقصر وظيفتها على ضمان الأمن ولا تتعدها إلى غيرها من الوظائف ، فضلاً عن أن طبيعة التأمين تستلزم أن يعرض المؤمن المؤمن لمصلحته عند وقوع الخطر ، وإذا كانت الدولة تحمي المكلفين ضد الاعتداء على أشخاصهم وأموالهم ، فإنها لا تلتزم بتعويضهم عما يصيبهم من ضرر بسبب هذا الاعتداء .

١٧٨ - وإخلاصة أن تكييف الضريبة بأنها نتيجة علاقة تعاقدية بين الدولة والفرد تكييف خاطيء ، ولعل مساوئ الحكم الاستبدادي التي كانت متفشية خلال القرن الثامن عشر هي التي جعلت كتاب ذلك العصر

(١) Girardin; Questions Financières, 1858

Montesquieu; Esprit des Lois.

يصورون الضريبة في تلك الصورة ، حتى يضمّنوا استعمال حصيلتها ، في نفع المكلفين ، وإلا كانت جبايتها باطلة لانعدام سبب العقد .

١٧٩ — والواقع أن الذى يبرر الضريبة هو الضرورة من جهة ، والتضامن الاجتماعى من جهة أخرى . ذلك أن أهم الخدمات التى تقوم بها الدولة ، كما رأينا ، خدمات يستفيد منها المجتمع بأسره ولا يمكن تجزئتها ومعرفة درجة استفادة كل فرد من أفرادها حتى يمكن مطالبته بمقابل هذه الاستفادة ، يضاف إلى ذلك أن هناك خدمات تستفيد منها طبقات معينة لا تقدر على دفع مقابل استفادتها ، ويقتضى التضامن بين أفراد المجتمع أن يساهموا في تكاليف الخدمات العامة ، كل بقدر استطاعته ، فالضريبة طبقاً لهذه النظرية وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على الأفراد ، وبذلك تنتفى فكرة قيامها على أساس تعاقدى .

ويترتب على ذلك عدة نتائج أهمها :

- (١) أن الضريبة نظام قانونى ، وان للمشرع تعديله في أى وقت .
- (٢) أن جميع أفراد المجتمع ملزمون بدفعها وطنين كانوا أم أجنبى بصرف النظر عن أية فائدة شخصية تعود عليهم من الخدمات العامة ، ولا يعفى من دفعها سوى غير القادرين .
- (٣) أن نصيب كل فرد من الضريبة يتحدد بمقدرته على تحمل الأعباء العامة ، لا بقدر استفادته من الخدمات العامة .

البعث الرابع

تطور الضريبة

١٨٠ — لم تكن الضريبة في أول أمرها إجبارية إذ بدأت في شكل خدمات شخصية أو هدايا (donum) يقدمها أفراد القبيلة لرئيسها ، وفي مرحلة ثانية أصبح الرئيس لا ينتظر حتى يقدم الأفراد الخدمات أو الهدايا ، وإنما كان يطالبهم بها في صورة رجاء (precarium, Bete) ثم جاءت بعد

ذلك مرحلة ثالثة كان الأفراد يشعرون فيها بضرورة اعانة الحكومة على تأدية وظائفها ، فسميت جميع أنواع الضرائب فى ذلك العصر « بالاعانة » أو « المساهمة » أو « الاشتراك » (subsidy, contribution, Steuer) لأنها تساعد فى تكمنة لإيرادات الملك أو الأمير، وهى ألفاظ لا تزال مستعملة حتى الآن كمتراذفات للضريبة .

وفى مرحلة تالية شعر الأفراد أنهم بتقديم المال والخدمات للحكومة إنما يؤدون واجباً عليهم، فأطلق على الضريبة « الواجب » (Duty) . ولا تزال هذه الكلمة تستعمل فى الانجليزية للدلالة على بعض أنواع الضرائب : وفى المرحلة الأخيرة برزت فكرة إلزام الدولة للفرد بأداء الضريبة، فسميت فى الفرنسية والإنجليزية : (impôt impost imposition) .

الفصل الثاني

تقسيم الضرائب

ندرس في هذا الفصل في ثلاثة مباحث : ١ - الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة ، ٢ - الضريبة العينية والضريبة الشخصية ، ٣ - الضريبة المباشرة والضريبة غير المباشرة .

المبحث الاول

الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة (١)

١٨١ - هل الأفضل أن تستمد الدولة ما يازمها من أموال من ضريبة واحدة عامة تفرضها على ثروة كل فرد أو دخله ، أو من ضرائب متعددة تصيب كل منها مظهراً من مظاهر يساره ، فتجعل الكمل نوع من أنواع الإيراد ضريبة ، تحدد لها سعراً خاصاً يتلاءم وطبيعة نوع الإيراد ، وتفرض ضرائب على الاستهلاك ، وأخرى على التركات ؟

يبدو أن أبسط نظام هو أن تفرض الدولة ضريبة واحدة عامة ، لما لمثل هذه الضريبة من مزايا بالنسبة للدولة وللممولين .

نظام الضريبة الواحدة :

١٨٢ - فنظام الضريبة الواحدة أكثر بساطة وأقل تعقيداً ، وأقرب إلى المنطق من نظام تعدد فيه الضرائب ، لأن الدولة ما دامت تساهم في انتاج الدخل القوي بما تقدمه من خدمات عامة ، فمن حقها أن تطالب

(١) الضريبة الواحدة أو المفردة أو الفذة : Impôt Unique بالفرنسية — و Single Tax بالانجليزية . تعدد الضرائب : Pluralité d'imôts بالفرنسية و Manifold Taxes بالانجليزية .

بنصيبها في ذلك الدخل، وأقرب طريق إلى ذلك هو أن تقطع ذلك النصيب بتوزيعه على المكلفين مرة واحدة، في صورة ضريبة مفردة، لا بتوزيعه في صورة ضرائب متعددة.

يضاف إلى ذلك أن نظام الضريبة الواحدة يبدو أنه يؤدي إلى الاقتصاد في نفقات الحباية، وفي مضايقات رجال الخزانة للممول، فبدلاً من تعدد المصالح التي تقسوم بتقدير الضرائب وجبايتها، يقتصر الأمر على مصلحة واحدة.

ونظام الضريبة المفردة بجمعه نصيب كل فرد من الأعباء العامة في ضريبة واحدة، يبدو أنه أقدر على تحقيق العدالة من نظام الضرائب المتعددة، لأن توحيد عبء الضريبة يجعل تكييفها طبقاً لقدرة الممول وظروفه أمراً مستطاعاً ويجعل نصيب كل فرد من الأعباء العامة ظاهراً ومعروفاً له ولغيره مما يحفز على المساهمة في النشاط السياسي للدولة، والتدقيق في اختيار نوابها ممن يوثق بمقدرتهم في مراقبة الحكومة فيما تريد انفاقه من المصروفات، التي تؤدي زيادتها إلى زيادة نصيبه من الأعباء العامة.

هذه المزايا جعلت فئة من العلماء يدعون إلى نظام الضريبة الواحدة، ولعل ذلك راجع إلى الإسراف في فرض الضرائب العديدة، لا سيما الضرائب غير المباشرة.

١٨٣ - واشهر من دعا إلى الضريبة المفردة الطبيعيون (physiocrates) (١) إلا أن بعض الكتاب الأسبان سبقوهم في ذلك (٢). وقد اعتبر الطبيعيون

(١) الطبيعيون فلاسفة فرنسيون أسسوا أول مذهب اقتصادي في منتصف القرن الثامن عشر، وسموا بالطبيين لاعتقادهم بوجود نظام طبيعي إلهي يسير عليه العالم، ويرتكز على دعامتين: الملكية الفردية، والحرية الاقتصادية، وقد اهتموا بالزراعة واعتبروا أنها وحدها التي تأتي بنتائج صاف، وتد كان هذا المذهب رد فعل لآراء الكتاب التجاريين الذين أهملوا الزراعة واهتموا بالتجارة.

(٢) ومن هؤلاء الكتاب الأسبان الكازار دي ارباخه (Alcazar de Arriaga) الذي كتب في سنة ١٦٤٦ بالغاء كل الضرائب واستبدال ضريبة واحدة على الدخل =

الأرض منبع كل الثروات . وقالوا بأنه لا معنى لتتبع هذه الثروات في انتقالها وان الأجدى فرض ضريبة مفردة على الناتج الصافى للأرض ، لأنه هو الذى تستقر عليه فى النهاية كل ضريبة تفرض على دخول غير أصحاب الأرضى الزراعية .

ونظرية الطبيعيين تقوم على فرض لا سند له من الحقيقة والواقع ، هو فرض قيام المنافسة الحرة الكاملة بين غير أصحاب الأرضى الزراعية من تجار وصناع وسواهم ، وعدم توافرها بالنسبة لملاك الأرضى الزراعية ، لأن مساحة الأرضى الزراعية محدودة أو على الأقل مساحة الأرضى الحيدة محدودة ، مما يودى فى نظرهم إلى أن تكون أثمان المنتجات الصناعية قريبة من نفقات انتاجها ، وأثمان المنتجات الزراعية أعلى من نفقات انتاجها بما يساوى الربح أو الناتج الصافى . فاذا فرضت ضريبة على منتجات الصناعة اضطر الصناع والتجار إلى نقلها إلى غيرهم حتى تستقر فى النهاية على ملاك الأرضى الزراعية الذين يتحملونها نهائياً فى صورة نقص للربح الذى يستولون عليه .

وقد تأثر رجال الثورة الفرنسية إلى حد ما بآراء الطبيعيين ، فاعتبروا الضريبة العقارية الضريبة الأساسية ، وجعلوها أساس نظامهم المالى فكانت تمد الخزنة الفرنسية فى عهدهم بما يقرب من نصف الإيرادات .

١٨٤ - وجاء بعد الطبيعيين كتاب دعوا إلى فرض الضريبة الواحدة على رأس المال من أى نوع كان ، لا على الأرض وحدها . ومن هؤلاء منييه ، وجيراردان (Girardin و Menier) فى أواسط القرن التاسع عشر .

= بها ، و (Gentani) الذى قرر فى سنة ١٦٧١ ، سابقاً بذلك الطبيعيين ، أن الأرض وحدها هى الثروة الحقيقية ، وأنه ينبغى إلغاء جميع الضرائب غير المباشرة ، وفرض ضريبة واحدة على ناتج الأرض بدلا منها ، ومن الكتاب الفرنسيين الذين سبقوا الطبيعيين فى فكرة الضريبة المفردة فوبان (Vauban) : فى كتابه العشر الملكى « La Dime royale » الذى نشره فى سنة ١٧٠٧ ولكنه لم يطالب بفرضها على الزراعة وحدها وإنما طالب بفرضها على جميع أنواع الدخل .

١٨٥ - ومن أشهر من دعا إلى الضريبة المفردة في العصر الحديث الكاتب الأمريكي « هنرى جورج » (١) ومن رأيه إلغاء الضرائب بجميع أنواعها ، والاقتصار على ضريبة واحدة تستوعب ريع الأراضي الزراعية ، على أن تزداد تلك الضريبة بازدياد الريع . ويقول بأن الريع ناتج اجتماعي فمن العدل أن ينتفع به جميع الأفراد ، لا أصحاب الأراضي فقط ، إذ لا فضل لهم فيه ، وذلك بأن تستولى عليه الدولة لأنها هي التي تمثل الجماعة . يضاف إلى ذلك أن استيلاء الدولة على الريع يحل كثيراً من المشكلات الاجتماعية ، فهو يقلل من التباين بين دخول الأفراد ويقضى على طبقة الملاك الزراعيين ، ويقتصر حق استغلال الأرض على من يقدر على زراعتها . ثم أن إلغاء الضرائب المفروضة على التجارة والصناعة يؤدي إلى إفساح مجال العمل . والقضاء على البطالة ، وتحسين مستوى الأجور .

١٨٦ - ويؤخذ على نظرية « هنرى جورج » أن ظاهرة الريع في العصر الحاضر لا تقتصر على الزراعة وحدها ، ولكنها توجد في الصناعة أيضاً ، لعدم وجود المنافسة الحرة الكاملة التي كان الاقتصاديون التقليديون يفترضون قيامها في الصناعة ، فإذا وافقنا هنرى جورج على آرائه فيجب أن نوافق على استيلاء الدولة على الريع أينما وجد سواء في الزراعة أم في الصناعة أم غيرهما .

١٨٧ - وقد تطورت فكرة الضريبة الواحدة إلى فكرة الضريبة « الرئيسية » ، وهي أن تعتمد الدولة على ضريبة واحدة رئيسية تمددها بمعظم دخلها ، كضريبة عامة على الدخل مثلاً ، وأن تستعين في باقي الدخل بضرائب ثانوية قليلة العدد ، وهذا أفضل من تشعب الضرائب وكثرتها .

١٨٨ - وقد ظل نظام الضريبة الواحدة نظاماً نظرياً ، لم تحاول أية دولة تطبيقه ، لأن فيه من المساوى ما يذهب بكل مزاياه الصورية .

فهو إذا كان يؤدي ، في الظاهر ، إلى الاقتصاد في نفقات الحياة للاقتصاد على مصلحة واحدة للجباية ، إلا أنه لابد من زيادة عدد موظفي تلك المصلحة لمراقبة إقرارات الممولين ، والتأكد من مطابقتها للحقائق ، الأمر الذي يترتب عليه زيادة نفقات الجباية .

والضريبة المفردة لابد أن تكون على درجة من الحسامة قد تصل إلى ثلث دخل كل فرد ، مما يزيد شعور الممول بوطأها ، ويغريه بالتهرب من دفعها بكل الوسائل ، أو على الأقل إخفاء بعض دخله مما يؤدي إلى قلة حصيلتها في النهاية .

وهي تصبح منافية للعدالة إذا أفلح الممول في الإفلات منها ، إذ يتخلص تخلصاً تاماً من تحمل أى عبء من الأعباء العامة .

نظام الضرائب المتعددة :

١٨٩ - يتلافى نظام الضرائب المتعددة كثيراً من العيوب السابقة ، فهو يوزع عبء الضرائب فيقل شعور الممول بوطأة ما يدفعه ، بل قد يخفى عليه بعض هذا العبء ، كما في الضرائب غير المباشرة . إذ تندمج الضريبة في الثمن فلا يشعر بها ولا تضايقه ، وهذا اعتبار نفساني على جانب كبير من الأهمية .

ومن النادر مع تعدد الضرائب أن يفلح الممول في الإفلات منها جميعاً ، فهو إن أفلح في التهرب من بعضها ، فلن يفلح في التهرب من البعض الآخر .

يضاف إلى ذلك أن خطأ السلطات المالية في نظام الضريبة المفردة يكون شديد الأثر على الممول نظراً لحسامتها . أما في نظام الضرائب المتعددة فإن الأخطاء يصلح بعضها بعضاً ، فإذا كانت الضرائب غير المباشرة أشد وطأة على الطبقات الفقيرة منها على الطبقات الغنية ، فإن الضرائب المباشرة تصلح ذلك عن طريق إعفاء الطبقات الفقيرة ، أو تخفيض سعر الضريبة بالنسبة لها .

والضرائب المتعددة أغزر إنتاجاً من الضريبة المفردة ، لأن الضريبة المفردة مهما احتاطت الدولة بشأنها ، لا تصيب سوى مظهر واحد من مظاهر

ثروة الأفراد ، أما الضرائب المتعددة فتمكن الدولة من الوصول إلى جميع مظاهر الثروة .

١٤٠ - **والخلاصة** أن نظاما تتعدد فيه الضرائب أفضل من نظام لا يعتمد إلا على ضريبة واحدة ، على أن التعدد لا ينبغي أن يذهب إلى حد الإفراط في الضرائب ، وإلا أرهق الممول ، وتأثرت الحياة الاقتصادية ، وازدادت تكاليف الحباية وقلت غلة الضرائب .

المبحث الثاني

الضرائب العينية والضرائب الشخصية
أو عينية الضرائب وشخصيتها

التمييز بين النوعين :

١٩١ - الضريبة العينية (١) هي التي لا تراعى في تقريرها شخصية الممول وظروفه الاقتصادية أو الاجتماعية أو العائلية ، فلا ينظر إلا إلى المادة الخاضعة للضريبة ومثلها الضرائب الحركية ، وضرائب الاستهلاك .

أما الضريبة الشخصية (٢) فهي التي يراعى في تقريرها المركز الشخصي للممول وظروفه الاقتصادية والاجتماعية والعائلية ، ومثلها الضريبة العامة على الإيراد .

وكل من الضريبتين تقع على الأموال ، ولكن بينما تقع الضريبة العينية على الأموال دون اعتبار للممول ، تقع الضريبة الشخصية على الأموال مع مراعاة ظروف الممول .

وبعض الضرائب عينية بطبيعتها كالضرائب الحركية (على السجائر مثلا) والبعض الآخر شخصية بطبيعتها كالضريبة العامة على الإيراد .

(١) الضريبة العينية : impôt réel ، عينية الضريبة : Réalité de l'impôt .

(٢) الضريبة الشخصية : impôt personnel شخصية الضريبة :

Personnalité de l'impôt

وهناك ضرائب تسمح طبيعتها بجعلها عينية أو شخصية أو نصف شخصية ،
أى تراعى فيها بعض ظروف الممول لا كلها ، كالضريبة على الأرباح التجارية
والصناعية . ولكل من الضرائب العينية والشخصية مزايا وعيوب (١) .

مزايا وعيوب الضريبة العينية :

١٩٢ - للضريبة العينية مزايا بالنسبة للممول وأخرى بالنسبة للإدارة
المالية .

فن مزاياها بالنسبة للممول : إبعاد تعسف الإدارة عنه ، وعدم مضايقته
بوسائل التقدير والمعاينة ، والتدخل فى شؤنه ، أو تكليفه بواجبات والتزامات
مرهقة ، كتقديم إقرارات أو تبليغات .

وأن عباها تخف على الممول المحد الذى يحصل من مال معين على إيراد
أكبر مما يحصل عليه غيره من نفس ذلك المال . فالأرض الواحدة تقرر عليها
ضريبة لا تتغير بتغير الممول ، فكل نشاط للممول يترتب عليه زيادة فى
إيراد الأرض ينخفض من عبء الضريبة عليه .

وأهم مزاياها بالنسبة للإدارة المالية : بساطتها وسهولة تطبيقها ، وعدم
احتياجها إلى أداة ذات كفاءه كبرى .

أما عيوبها بالنسبة للممول : فنها أنها تتجاهل مقدرته التكاليفية ،
فتعامل الممولين معاملة واحدة على اختلاف ظروفهم ، مما يودى فى الحقيقة
إلى عدم المساواة بينهم ، وأنها تصيب ببعضها الأشياء الظاهرة التى لا يتسنى
إخفاؤها كالعقارات ، وأنها تخفض القيمة الرأسمالية للمادة الخاضعة للضريبة
إذا زيد سعرها ، وترفعها إذا خفض سعرها .

وأهم عيوبها بالنسبة للخزانة العامة : عدم مرونتها . فالمرشع يحجم عن
تغيير سعرها ، لما فى ذلك من التأثير على القيمة الرأسمالية للمادة الخاضعة للضريبة .

(١) ضريبة نصف شخصية : Impôt semi-personnel

مزايا وعيوب الضريبة الشخصية :

١٩٣ - أهم ميزة للضريبة الشخصية هي أنها تتمشى مع ظروف الممول ومقدرته التكليفية ، وتتفق والفكرة الحديثة للعدالة المالية ، وأنها أكثر مرونة من الضريبة العينية . ولكن لما بجانب ذلك بعض العيوب ، كمضايقة المكلف بمطالبته بتقديم إقرارات وتبليغات ، وتدخل الإرادة في شئونه بوسائل التقدير والمعاينة والمراقبة ، كما أنها قد تؤدي إلى إرهاق بعض الممولين أو محاباة البعض الآخر ، لاتساع مجال التقدير المتروك للقائمين بتطبيق الضرائب الشخصية .

ولهذا يتطلب تطبيق الضرائب الشخصية أداة مالية على جانب كبير من الاستقلال والكفاءة ، حتى يمكنها تلافي العيوب المذكورة وحتى يكون في استطاعتها تعرف ظروف الممول الاقتصادية والشخصية وتقديرها .

مجال تطبيق كل من النوعين :

١٩٤ - الضريبة العينية تلائم الدول الأقل تقدماً من الوجهة الاقتصادية لعدة أسباب أهمها : أن الثروات والدخول في تلك الدول لا تتفاوت تفاوتاً كبيراً ، والنفقات العامة فيها ليست كبيرة ، والإدارة المالية كفاءتها محدودة . أما الضريبة الشخصية فتلائم الدول المتقدمة اقتصادياً ، إذ تعظم فيها ثروات بعض الأشخاص ودخولهم ، وتزداد مقدرتهم على المساهمة في تحمل الأعباء العامة ، كما أن نفقاتها العامة كبيرة ، يضاف إلى ذلك ازدياد كفاءة إدارتها المالية .

١٩٥ - ويرى البعض أن أفضل طريق يسلكه المشرع ، حيث تتعدد مصادر الدخل بالنسبة للممول الواحد ، هو ألا يقتصر على أحد النوعين بل يمزج بينهما : يفرض ضريبة شخصية على الدخل العام تحقق العدالة المالية بين الممولين ، وتكون مرونتها كبيرة تسمح بزيادة سعرها وإنقاصه متى استدعت الظروف ذلك ، وبجانب هذه الضريبة الشخصية يفرض عدة

ضرائب عينية يجعل أسعارها معتدلة ، ويدخل عليها بعض عناصر شخصية الضريبة كالخصم للديون والأعباء العائلية .

وسائل تحقيق شخصية الضريبة :

تتحقق شخصية الضريبة بعدة وسائل أهمها :

(١) إعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة :

١٩٦ - من وسائل تحقيق شخصية الضريبة ، إعفاء الحد الأدنى للدخل اللازم للمعيشة ، أو خصم جزء من المادة التي تقع عليها الضريبة وتطبيقها على الباقي . ويختلف هذا الحد باختلاف البلاد والأزمنة ، ويتوقف على مستوى معيشة الشعب ، وعلى القوة الشرائية للنقود ، وعلى حاجة الدولة المالية .

ومن المتفق عليه في جميع الدول وجوب إعفاء الحد الأدنى للمعيشة ، لأن تحميل الأفراد الذين يعيشون معيشة الكفاف بالضريبة يؤدي إلى تقليل غذاءهم مما يترتب عليه زيادة تعرضهم للأمراض وضعف مقاومتهم لها ، فتتعرض حياتهم للخطر ، وهذا يستتبع زيادة ما تنفقه الدولة لحمايتهم ، فكان زيادة إيراداتها من الضرائب على الدخل الدنيا يترتب عليها زيادة نفقاتها ، يضاف إلى ذلك أن جباية الضريبة على تلك الدخل تكلف الدولة نفقات تستنفد جانباً كبيراً من حصيلها .

على أن بعض الكتاب يعترض على إعفاء الدخل الصغيرة ، بحجة أنها تكون غالبية الدخل ، وأن إعفاءها يؤدي إلى تقليل حصيلة الضريبة ، أو لإلقاء عبئها على أصحاب الدخل المتوسطة والكبيرة ، وأن خطر ذلك يظهر في الدول الديمقراطية حيث يتمتع الأفراد بحق التصويت العام ، فقد يعتمد ممثلو الطبقات المعفاة في المجالس النيابية إلى توجيه الحكومة إلى الإكثار من النفقات التي تفيد طبقاتهم بينما يقع عبؤها على عاتق الطبقات الأخرى . وقد أخذ المشرع المصري بقاعدة إعفاء الحد الأدنى للدخل بالنسبة

للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن الحرة ، والضريبة على المرتبات والأجور ، والضريبة العامة على الإيراد .

(٢) مراعاة المركز العائلي للممول :

١٩٧ - يكون إما يخصم جزء من الإيراد وعدم تطبيق الضريبة عليه (١) أو بتخفيض الضريبة بنسبة معينة تختلف باختلاف عدد الأولاد الذين يعولهم الممول (٢) وذلك لأنه كلما زادت الأعباء العائلية على الممول كلما قل ما يتبقى من دخله لدفع الضرائب .

وقد تتخذ مراعاة المركز العائلي للممول شكلاً آخر ، كزيادة الضريبة على من ليست لديه أعباء عائلية كالأعزب أو المتزوج الذى ليس لديه أولاد .

وقد أخذ المشرع المصرى بقاعدة الخصم للأعباء العائلية بالنسبة للضرائب السابق ذكرها .

على أن المشرع قد لا يقصد من الخصم للأعباء العائلية تحقيق شخصية الضريبة ، وإنما قد يقصد منه أغراضاً أخرى كتشجيع النسل مثلاً .

(١) كان يخصم خمسون جنيهاً عن زوجة الممول وعن كل ولد من أولاده ، فإذا كان دخل الممول ٤٠٠ جنيه مثلاً ، وكان لديه زوجة وثلاثة أولاد فانه يعفى من ٢٠٠ جنيه ، وتسرى الضريبة على الباقي وهو ٢٠٠ جنيه .

(٢) فإذا كان سعر الضريبة ١٤ ٪ والتخفيض ١ ٪ للزوجة ولكل ولد من الأولاد ، وكان لدى الممول زوجة وثلاثة أولاد ، فان السعر الذى يسرى عليه هو $14 - (1 \times 1) = 13$ ٪ ؛ فإذا كان دخله ٤٠٠ جنيه فانه يدفع ٤٠ جنيهاً ضريبة ، بينما لو كان غير متزوج وليس لديه أولاد لدفع ٥٦ جنيهاً .

وهناك طريقة أخرى هى أن يقدم مجموع الإيراد على عدد أفراد العائلة وتسرى الضريبة على كل جزء على حدة ، فإذا كان صافي الإيراد ٨٠٠٠ جنيه وعدد أفراد العائلة أربعة . سرت الضريبة على أربعة أجزاء كل منها مقداره ٢٠٠٠ جنيه ($8000 \div 4$) ؛ بدلاً من أن تسرى على ٨٠٠٠ جنيه مرة واحدة ، ويحقق التخفيف هنا إذا كانت الضريبة تصاعدية ، وهناك طرق أخرى للتخفيض غير ما ذكرناه .

(٣) خصم فوائد الديون والضرائب :

١٩٨ - تقتضى شخصية الضريبة ألا تسرى إلا على الدخل الصافى الذى يستطيع الممول التصرف فيه ، وبناء على ذلك ينبغي أن تخصم فوائد الديون التى على الممول ، فإذا كان الدين مرتبطاً بدخل معين كالربح الجارى أو الصناعى خصمت الفوائد من ذلك الدخل ، أما الديون التى لا ترتبط بدخل معين فمحل خصم فوائدها هو مجموع دخل الممول ، وقد طبق المشرع المصرى تلك القاعدة بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن الحرة والضريبة العامة على الإيراد .

كذلك ينبغي خصم ما دفعه الممول من ضرائب مباشرة على فروع الدخل وهذا ما فعله المشرع المصرى بالنسبة للضريبة العامة على الإيراد أيضاً .

(٤) التمييز بين الدخول :

١٩٩ - يقصد بالتمييز بين الدخول (Dirscimination) اختلاف معاملتها بالنسبة للضرائب باختلاف مصدر كل منها . ومصدر الدخل إما أن يكون العمل أو رأس المال أو العمل ورأس المال معاً (وهو ما يسمى بالدخل المختلط) ، وقد جرى المشرع حتى الآن على إثثار دخل العمل بالرعاية ، بتخفيض سعر الضريبة عليه نظراً لتعرضه للانقطاع أو للتقصان إذا أصاب صاحبه مرض أو بطلالة ، أو تقدمت به السن ، يضاف إلى ذلك أن الذى يعتمد فى معاشه على عمله مضطر إلى إدخار بعض دخله احتياطاً للمستقبل ، مما يجعل مقدراته على تحمل الضريبة أقل من مقدرة صاحب دخل رأس المال لأنه دخل شبه دائم . على أن تغير الأحوال جعل هذا التمييز محل نظر ، إذ أن دخل العمل يحاط الآن فى معظم الدول بضمانات متزايدة ، كالتأمينات الاجتماعية ضد البطالة والمرض والشيخوخة ، بينما يتعرض دخل رأس المال لأخطار الأزمات والحروب التى قد تضعف من

قوته الشرائية بتأثير انخفاض قيمة النقود ، أو تعصف بمحصل الدخل نفسه كما حدث في ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى .

ويكون التمييز عادة بتغيير سعر الضريبة على الدخول المختلفة ، إذا كانت هناك ضرائب على فروع الدخل ، فيجعل سعر الضريبة على دخل رأس المال أعلى منه على دخل العمل ، وسعرها على الدخل المختلط وسطاً بينهما .

وقد يميز المشرع بين الأنواع المختلفة لدخول رأس المال ، أو لدخول العمل كأن يجعل سعر الضريبة على دخل الأراضي الزراعية أعلى من سعرها على دخل المباني ، أو يجعل سعر الضريبة على أجور عمال اليومية أقل من سعرها على مرتبات الموظفين كما فعل المشرع المصري .

ويمكن إجراء التمييز بالنسبة للضريبة العامة على الإيراد عن طريق خصم مبلغ معين من الدخل المراد خصمه بالرعاية قبل ضمه لباقي الدخل لتكوين الدخل العام ، كما فعلت إنجلترا بالنسبة لدخل العمل ، أو عن طريق فرض ضريبة تكيلية على الدخل المراد التشديد عليه كما فعلت ألمانيا بالنسبة لدخل رأس المال ، وكما فعلت مصر بالنسبة لإيراد الأسهم والسندات ، إذ فرض عليه المشرع ، إلى جانب الضريبة على إيراد رؤوس الأموال المتقولة ، رسم دعة على قيمة الأسهم والسندات وحصص التأسيس (١) .

والمقصود من التمييز في الأحوال السابقة أن يكون عنصراً من عناصر تحقيق شخصية الضريبة ، على أن المشرع قد يقصده من غير ذلك ، كما لورفع سعر الضريبة على أرباح المشروعات الكبيرة لتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة ، وحمايتها من خطر منافسة المشروعات الكبيرة لها ،

(١) الفصل الثالث من الجدول رقم ٢ الملحق بالقانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١

بقرار رسم دعة .

لأن وجود المشروعات الصغيرة والمتوسطة يعد سبباً من أسباب الاستقرار والسلام في المجتمع (١) .

(٥) تصاعد الضريبة :

٢٠٠ - من وسائل تحقيق الشخصية أن يرفع سعر الضريبة كلما زادت المادة الخاضعة لها وهو ما يعرف بالتصاعد وسنلدرسه فيما بعد .

شخصية وعينية الضرائب في مصر .

٢٠١ - أصبح نظام الضرائب المصرى بعد فرض الضريبة العامة على الايراد بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ يمزج بين نوعى الضريبة .

فالضريبة العامة على الايراد شخصية ، إذ قضت باعفاء الدخل الصغير ، وبإلحاصم للأعباء العائلية ، وبخصم فوائد الديون والضرائب وبعض الأعباء الأخرى ، كما جعل سعرها تصاعدياً .

أما الضريبة على الأراضي الزراعية والضريبة على العقارات المبنية فكلتاهما عينية ، على أن المشرع أخذ بمبدأ الشخصية إلى حد ما بما أدخله من التخفيف لصالح صغار الملاك .

والضريبة على إيراد رؤوس الأموال المنقولة عينية إذ تسرى على الايراد الاجمالى دون أى خصم ، وسعرها نسبي .

أما الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وكذا الضريبة على أرباح المهن غير التجارية فشخصيتان إلى حد ما ، إذ تسريان على صانئ الايراد ،

(١) ومن هذا القبيل إلى حد ما ، ما نصت عليه المادة ٤١ مكررة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، المضافة بمقتضى القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ مما سبق ذكره (بالفقرة « ١٧١ ») من أنه « إذا لم يتجاوز رأس المال الحقيقي المستثمر مائتى جنيه ولم يكن بالنشأة غير صاحبها وعامل واحد وكانت الحسابات منتظمة ولم يكن للممول أوجه نشاط أخرى فتخفف الضريبة المستحقة إلى النصف بشرط ألا يتجاوز صافي الربح السنوى مبلغ ثلاثمائة جنيه مصرى » . وقد قصد المشرع من هذا النص أيضاً التشجيع على إمساك حسابات منتظمة .

كما يسمح بنخصم حد أدنى للمعيشة ، و آخر للأعباء العائلية ، على أن سعر أولاهما نسبي ، أما الثانية فقد كان سعرها نسبياً ولكنه أصبح الآن تصاعدياً .

والضريبة على المرتبات والأجور شخصية إلى حد ما أيضاً ، إذ يسمح بنخصم حد أدنى للمعيشة ، و آخر للأعباء العائلية ، وسعرها تصاعدي ، ولكن لا يسمح بنخصم شيء نظير المصاريف التي يتكبدها الموظف أو الأجير بسبب عمله .

والضريبة على التركات ورسم الأيلولة على التركات لها طابع شخصي ، إذ بها إعفاءات وسعرها تصاعدي .
أما الضرائب على الاستهلاك وعلى التداول فعينية .

المبحث الثالث

الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

تعريف كل من النوعين ومعايير التفرقة بينهما :

يقسم كتاب المالية العامة الضرائب إلى ضرائب مباشرة (١) وضرائب غير مباشرة (٢) ولكنهم لا يتفقون على تعريف واحد لكل من هذين النوعين ولا على معيار واحد للتفرقة ، وندرس فيما يلي أهم تلك المعايير .

(١) معيار طريقة الجباية .

٢٠٢ - تعتبر الإدارة المالية في بعض الدول ، كفرنسا وبلجيكا ، الضريبة مباشرة إذا كانت تنجي بواسطة جداول اسمية أو أورا د ، يبين فيها اسم المكلف ، والمال الخاضع للضريبة ، ومبلغ الضريبة ، وذلك لأنها تقوم على علاقات أساسية ودائمة بين المكلف والخزانة العامة ، أما الضرائب غير المباشرة فهي التي لا تنجي بهذه الطريقة ، لأنها تقوم على علاقات عرضية مؤقتة بين الممول والخزانة العامة ، كاجتياز السلعة حدود الدولة .

هذا المعيار وان كان صحيحاً في أكثر الأحوال ، لأن المكلف في الضرائب المباشرة يكون معروفاً للإدارة المالية قبل التحصيل فتدسّى جباية الضريبة منه بتكليف مخاطب فيه باسمه ، بينما المكلف في الضرائب غير المباشرة لا يعرف إلا وقت التحصيل ، لأنها تجبى بمناسبة بعض الوقائع والتصرفات التي لا يمكن أن تعرفها الإدارة مقدماً ، إلا أنه غير صحيح في أحوال أخرى فالضريبة على دخل الأسهم والسندات مثلاً تتعذر جبايتها بواسطة جداول اسمية نظراً لوجود أسهم لحاملها ، ومع ذلك لا يمكن اعتبارها من الضرائب غير المباشرة لأنها ضريبة على الدخل مثل باقي الضرائب الأخرى على الدخل .

يضاف إلى هذا ، أن جباية الضريبة بواسطة جداول اسمية أو غير ذلك مسألة في يد المشرع بالنسبة لكثير من الضرائب ، ولا يمكن ، من ناحية علم المالية العامة ترك أمر التفرقة بين نوعي الضريبة ، وهي تفرقة عامية ، لارادة المشرع ، ان شاء قرر جبايتها بواسطة جداول اسمية فجعلها ضريبة مباشرة ، وان شاء قرر جبايتها بغير جداول اسمية فجعلها ضريبة غير مباشرة .

(ب) معيار نقل عبء الضريبة :

٢٠٣ - يرى فريق من العلماء وبخاصة القدماء (١) أن الضريبة المباشرة هي التي تستقر على دافعها ولا يتمكن من نقلها إلى غيره ، ومثالها الضريبة العمامة على الإيراد ، وأن الضريبة غير المباشرة هي التي يستطيع دافعها نقل عبئها إلى غيره ، ومثالها الضريبة الجمركية ، ففي الضرائب المباشرة لا يوجد وسيط بين الخزانة والمكلف ، على العكس من الضرائب غير المباشرة إذ لا يصل المشرع إلى الممول إلا عن طريق وسيط أو أكثر .

وأهم ما يعترض به على هذا المعيار أن ظاهرة نقل عبء الضريبة لا تصلح أساساً للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، لأن تحقيقها يتوقف - كما سترى فيما بعد - على تفاعل عدة عوامل اقتصادية ،

(١) جون ستوارت ميل ، لروابوليه ، راو ، فاجنر من القدماء ، ونوجارو ، أرتاج سمث ، هوتري من المحدثين ، وأول من أخذ بهذا المعيار الطبيعيون .

فالضريبة نفسها قد ينتقل عبؤها إلى غير دافعيها أحياناً ولا ينتقل أحياناً أخرى . مثال ذلك الضريبة الجمركية : يتحمل عبأها المستورد الذى دفعها أو ينقله إلى من يبيع له السلعة التى استوردها ، أو يتحمل بعض العبء وينقل البعض الآخر ، تبعاً لظروف طلب تلك السلعة وظروف عرضها ، فكان الضريبة الجمركية تعتبر ، طبقاً لهذا المعيار ، مباشرة أحياناً وغير مباشرة أحياناً أخرى ، تبعاً لما إذا كانت قد استقرت على دافعيها أو انتقلت إلى غيره ، وإذا تحمل دافع الضريبة بعضها ونقل البعض الآخر إلى من يتعامل معه ، فلا يستطيع وصف الضريبة بأنها مباشرة أو غير مباشرة . وإذا فرض أن شخصاً استورد سلعة لاستعماله الخاص ودفع عنها الضريبة الجمركية فهل تعتبر الضريبة مباشرة أو غير مباشرة ؟ لو اتخذنا نقل عبء الضريبة معياراً للتفرقة بين النوعين لوجب فى هذه الحالة اعتبار الضريبة الجمركية ضريبة مباشرة بما أن دافعيها لم ينقلها إلى غيره . من هذا يتضح أن نقل عبء الضريبة لا يصلح معياراً للتفرقة بين النوعين لأنه معيار غير ثابت .

(ج) معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة (١) .

٢٠٤ — الضريبة المباشرة طبقاً لهذا المعيار هى التى تفرض على عناصر تتميز بقدر معين من الثبات والاستمرار لدى المكلف ، كالوجود بالنسبة لضريبة الروش ، والملكية بالنسبة للضرائب العقارية والضرائب على دخل رءوس الأموال المتقولة ، وممارسة المهنة بالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على الأرباح غير التجارية ، والعمل بالنسبة للضريبة على الميراث والأجور .

أما الضريبة غير المباشرة فتفرض على أفعال عرضية أو تصرفات متقطعة يقوم بها المكلف كاتفاق الدخل .

ويؤدى هذا المعيار إلى اعتبار الضرائب على الثروة والضرائب على الدخل

(١) أول من أخذ بهذا المعيار Foville فى مقال له بجريدة Economiste français بتاريخ ١-٩-١٨٨٣ ، ثم أخذ به Stourm فى كتابه Systèmes généraux d'impôts

ضرائب مباشرة والضرائب على الاستهلاك وعلى التداول ضرائب غير مباشرة . ويمكن الاعتماد على هذا المعيار ولو أنه لا يخلو من نقد ، إذ لا يستقيم مع بعض أنواع الضرائب كضريبة التركات ، هل تعتبر ضريبة على الثروة فتكون ضريبة مباشرة ، أو تعتبر ضريبة على انتقال الثروة فتكون ضريبة غير مباشرة ؟ يعتبرها بعض الكتاب ضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعاً يجعلها تقتطع جزءاً كبيراً من التركة ، وضريبة غير مباشرة على انتقال الثروة إذا لم يكن سعرها مرتفعاً ، أى أنه يجعل من ارتفاع السعر وانخفاضه ، وهو مسألة نسبية ، معياراً للفرقة بين النوعين .

يتضح من ذلك مدى صعوبة الاهتداء إلى معيار ثابت للفرقة بين نوعي الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، مما جعل بعض العلماء يتركون هذا التقسيم ويضعون تقسيمياً آخر بدلاً منه هو تقسيم الضرائب إلى :

(أ) ضرائب على الثروة والدخل .

(ب) ضرائب على التداول والاستهلاك .

ومع ذلك فنتقسم الضرائب إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة تأخذ به كثير من الدول في نظام ضرائها ، كإنجلترا وبلجيكا وفرنسا ومصر ، ويمكننا الاعتماد في الفرقة بين النوعين على المعيار الأخير ، وهو معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة كما سبق أن قلنا .

مزاياء وعيوب كل من النوعين :

لكل من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة مزايا وعيوب نستعرض أهمها فيما يلي :

مزاياء وعيوب الضرائب المباشرة :

٢٠٥ - للضرائب المباشرة عدة مزايا أهمها :

(١) أنها ألغت حصيلة من الضرائب غير المباشرة ، لأن الضرائب المباشرة تقع على مراكز مالية قائمة على عناصر ليست سريعة التغير نسبياً ، أما الضرائب غير المباشرة فحصيلتها تتغير بتغير الاستهلاك والمبادلات فتزداد في أوقات الانتعاش وتقل في أوقات الكساد .

وتتجلى ميزة الضرائب المباشرة من هذه الناحية بأنه يمكن الاعتماد عليها إلى حد كبير عند تقدير الإيرادات العامة في ميزانية الدولة ، على أنه يلاحظ أن بعض الضرائب المباشرة كضريبة الأطنان أثبتت حصيلة من البعض الآخر كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، وهذه الأخيرة سريعة التأثير بالآزمات ، والواقع أن مدى ثبات الحصيلة يتوقف إلى حد كبير على التنظيم الفنى للضريبة ، وبخاصة على طريقة تقدير المادة الخاضعة لها .

(٢) الضرائب المباشرة **أكثر تحقيقاً للعدالة** في توزيع الأعباء المالية من الضرائب غير المباشرة : إذ يمكن بالنسبة للضرائب المباشرة مراعاة مقدرة المكلفين على الدفع ، وتوزيع سعرها حسب تفاوتهم في الغنى ، على العكس من الضرائب غير المباشرة التي يصعب تحقيق العدالة فيها ، لأنها تفرض على أفعال وتصرفات لا يمكن التمييز فيها بين غنى وفقير ، وإنما فإن عبأها يكون أشد وطأة على ذوى الدخل الصغيرة منه على ذوى الدخل الكبيرة ، وبخاصة إذا فرضت على مواد الاستهلاك الشائعة الاستعمال ، وهي تفرض عادة على تلك المواد ، لأن الضرائب عليها تأتي بإيراد كبير . على أن الدولة تعمل على تحقيق شيء من العدالة بالنسبة للضرائب غير المباشرة : بأن تجعل سعرها على السلع التي يستهلكها الأغنياء كالكاماليات أعلى من سعرها على السلع التي تستهلكها عامة الشعب .

(٣) الضرائب المباشرة **تشعر الأفراد بأنهم يساهمون** في تحمل الأعباء المالية للدولة ، ولهذا الشعور فائدته لأنه يحفزهم على الاشتراك في النشاط السياسى للدولة ، ويجهلونهم يدققون في اختيار نوابهم للمجالس النيابية ، ممن يوثق بكفاءتهم في مراقبة الحكومة في سياستها المالية ، لأن التراخي في ذلك يؤدي إلى زيادة أعباء الضرائب عليهم .

ويقول بعض المدافعين عن الضرائب المباشرة إنها تمتاز أيضاً بأن نفقات تحصيلها أقل من نفقات تحصيل الضرائب غير المباشرة ، وإنها أقل مضايقة للصناعة والتجارة منها ، ولكن هذا القول لا يطبق على جمع الضرائب

المباشرة . فالضريبة الحمركية مثلاً ، وهى ضريبة غير مباشرة ، أكثر اقتصاداً فى نفقاتها من ضريبة الأراضى وهى ضريبة مباشرة ، وهى أيضاً أقل مضايقة من من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وهى ضريبة مباشرة .

٢٠٦ - أما أهم عيوب الضرائب المباشرة فهو شعور الفرد ببئها ، مما يحمله على محاولة التهرب منها وبخاصة إذا كان سعرها مرتفعاً .

مزايا وعيوب الضرائب غير المباشرة :

٢٠٧ - أهم ما تمتاز به الضرائب غير المباشرة ما يأتى :

(١) أنها أكثر إنتاجية من الضرائب المباشرة ، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب منها : أن الممول لا يشعر بها ولا تضايقه ، لأنها تندمج فى ثمن السلعة أو الخدمة التى يشتريها ، ولذا فهو لا يحاول التهرب منها بخلاف الضرائب المباشرة إذ يشعر الممول بوطأتها ، وبخاصة إذا كان سعرها مرتفعاً ، ولذلك فهى أكثر تعرضاً للتهرب منها من الضرائب غير المباشرة .

يضاف إلى ذلك أن الضرائب غير المباشرة تصيب جميع المكافئين حتى ذوى الدخل الصغير منهم ، وبخاصة إذا كانت على الاستهلاك ، أما الضرائب المباشرة فيعفى منها عادة ذوى الدخل الصغيرة .

هذا فضلاً عن اتساع نطاق الضرائب غير المباشرة إذ يشمل الإنتاج والاستهلاك والمعاملات . وكلما تقدم المجتمع فى المدنية كلما كثر الاستهلاك ونشطت المبادلات . ، وازداد اتفاق الأفراد على السلع نصف الكمية كالمشروبات الروحية والشاى والسجائر والسينما وازدادت بالتالى حصيلة الضرائب غير المباشرة .

(٢) الضرائب غير المباشرة أكثر مرونة من الضرائب المباشرة ، فيكفى أن يرفع المشرع سعرها قليلاً حتى تزداد غلتها ، وحتى دون حاجة إلى رفع سعرها فان الاتفاق والاستهلاك يزدادان كما تزداد الصادرات والواردات فى

أوقات الانتعاش ، وتقل في أوقات الكساد ، ويترتب على ذلك ازدياد حصيلة الضرائب غير المباشرة في أوقات الانتعاش ، وانكماشها في أوقات الكساد ، بينما تقل حصيلة بعض الضرائب المباشرة كضريبة الأطنان ، ثابتة ، ولذا يصبح من الضروري مراجعة تقديراتها من وقت لآخر .

وليس معنى ذلك أن الضرائب المباشرة عديمة المرونة ، لأن حصيلتها هي الأخرى تتغير بتغير الدخل القوي ، ولكن المرونة أكثر وضوحاً في الضرائب غير المباشرة منها في الضرائب المباشرة .

(٣) أن **منعمر الاجياو** في الضرائب غير المباشرة أقل وضوحاً منه في الضرائب المباشرة ، مما يدع للممول شيئاً من الاختيار في دفع الضرائب غير المباشرة ، إذ يستطيع أن يتقص ما يدفعه من الضريبة بانقاص الكميات التي يستهلكها من السلع والخدمات المفروضة عليها الضريبة أو باستهلاك سلع أخرى مفروضة عليها ضريبة أقل سعراً .

(٤) وتمتاز الضرائب غير المباشرة أيضاً بأنها تمد الخزنة العامة بالازداد بسرعة وباستمرار ومنذ بداية السنة ، على العكس من الضرائب المباشرة التي تتأخر جبايتها عادة .

(٥) وللضرائب غير المباشرة ميزة أخرى على الضرائب المباشرة في أوقات **تدهور قيمة النفود** وترجع إلى أن الفترة التي تتمضي ما بين ربط الضريبة وتحصيلها أقصر عادة في الضرائب غير المباشرة منها في الضرائب المباشرة مما يترتب عليه أن تكون القيمة الحقيقية للمبلغ المتحصل فعلاً من الضريبة قريبة من القيمة الحقيقية للمبلغ المقدّر تحصيله .

٢٠٨ - أما أهم عيوب الضرائب غير المباشرة فهي أنها أشد وطأة على ذوي الدخل الصغيرة والمتوسطة منها على ذوي الدخل الكبيرة ، مما يجعلها تناسب تناسباً عكسياً مع مقدرة المكلفين ، وبخاصة إذا فرضت على المواد الشائعة الاستعمال .

ويأخذ عليها بعض الكتاب أيضاً كثرة نفقات جبايتها ، ومضايقتها للصناعة والتجارة لما تستدعيه من فرض رقابة شديدة على الصناع والتجار . وقد سبق أن أشرنا إلى أن الدولة تعمل عادة على تحقيق شيء من العدالة بالنسبة للضرائب غير المباشرة ، يجعل سعرها على السلع التي يستهلكها الأغنياء أعلى من سعرها على السلع التي يستهلكها ذوو الدخل المحدود .

أما عن كثرة نفقات الجباية ، ومضايقات التجارة والصناعة ، فترجع في الواقع إلى التنظيم الفنى للضريبة أكثر من رجوعها إلى نوع الضريبة .

مكان الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة في الانظمة الضريبية :

٢٠٩ - يتضح مما سبق أن من الصعب تفضيل أحد النوعين على الآخر ، وما دما قد ارتقينا نظاما تتعدد فيه الضرائب ، فإن من المستطاع الجمع بين النوعين حتى تصحح مزايا أحدهما عيوب الآخر .

وتعتمد معظم الدول في نظام ضرائبها على النوعين معا ، إذ يؤدي ذلك إلى ضمان موارد الدولة ، وتحقيق العدالة بين المكلفين ، ولو قام النظام المالى على الضرائب المباشرة وحدها لتفاوتت أعباء المكلفين تفاوتاً كبيراً لاختلاف أنواع الثروات والدخول ، وصعوبة تقدير بعضها مما يؤدي إلى اختلاف استجابتها للضريبة ، فالدخل الصناعى والتجارى ، ودخول المهن الحرة ، وفوائد الديون ، يسهل افلاتها من الضريبة ، لسهولة اخفائها ، وصعوبة تحديدها ، بينما يصعب افلات دخول رؤوس الأموال الثابتة من الضريبة كذلك لو اقتصر النظام الضريبى على الضرائب المباشرة وحدها ، لما ساهم أصحاب الدخل الصغيرة بشيء في الأعباء العامة ، لأنهم يعفون عادة من تلك الضرائب لضآلة دخولهم .

وإذا اقتصر النظام المالى على الضرائب غير المباشرة وحدها ، تفاوتت أعباء المكلفين كثيراً لاختلاف الاستهلاك ، واشتد العبء على الطبقات الفقيرة ولذا فإن وجود الضرائب المباشرة إلى جانب الضرائب غير المباشرة

يصحح ما يقع من غبن على بعض الطبقات ويحقق قسطاً أكثر من العدالة بين المكلفين.

٢١٠ - ووجود النوعين معا من جهة أخرى ضرورى لتطبيق سياسات الاقتصادية للدولة ، فالضرائب غير المباشرة تستخدم للحد من ارتفاع الأسعار فى فترات التضخم بفضل التخفيض السريع فى حجم الاستهلاك ، كما تستطيع الدول المتخلفة اقتصادياً استعمالها كوسيلة من وسائل تمويل التنمية الاقتصادية لأنها تؤدى إلى تحويل جزء من الدخل القومى من الاستهلاك الحالى إلى الاستثمار وان كان ذلك على حساب حرمان الأفراد ، وتستطيع الدول المتقدمة اقتصادياً استخدامها لتحقيق التوازن فى ميزان مدفوعاتها .

أما الضرائب المباشرة وبخاصة التصاعدية فتستعمل للحد من الادخار الخامل للطبقات الغنية ، الذى يؤدى إلى قصور الطلب الفعلى ويسبب البطالة الضخمة ، كما تستخدم للتأثير فى توزيع الموارد بين الاستعمالات المختلفة ، وفى توجيه النشاط الإنتاجى .

والخلاصة أن كلامنا النوعين يكمل الآخر ويحققان بوجودهما معاً نظاماً للضرائب أفضل من نظام يعتمد على أحدهما فقط .

٢١١ - وتختلف الدول فيما بينها فى مدى اعتمادها على كل من هذين النوعين ، ويرجع ذلك فى الغالب إلى أسباب تاريخية واقتصادية وسياسية ، على أنه ينبغى تحقيق التوازن بينهما ، مع مراعاة الظروف الاقتصادية فى الدولة ، لأن المبالغة فى الضرائب المباشرة تؤدى إلى شبه مصادرة للثروات الكبيرة والمتوسطة ، والمبالغة فى الضرائب غير المباشرة ترهق الطبقات الفقيرة وتضايق الإنتاج .

والمشاهد أن الطبقات التى يبيدها السلطة تعمل على القاء أكبر قسط من الأعباء العامة على عاتق الطبقات الأخرى ، فإذا كانت السلطة فى يد الطبقات الغنية مالت إلى الإكثار من الضرائب غير المباشرة ، وإذا كانت بيد الطبقات الشعبية الفقيرة مالت إلى الإكثار من الضرائب المباشرة .

٢١٢ - وتعتبر انجلترا مثال الدولة التي يتوازن فيها النوعان ، فحصيللة الضرائب المباشرة فيها تزيد عادة قليلا على نصف ايرادات الدولة ، أما في مصر فلا يوجد توازن بين النوعين ، وقد ظلت حصيللة الضرائب المباشرة إلى وقت قريب لا تتجاوز خمس ايرادات الدولة ، كما استمرت الدولة تعتمد على الرسوم الجمركية حيث تدر وحدها نصف الإيراد، وبخاصة رسوم الدخان، وبعد فرض الضرائب المباشرة على ايرادات رؤوس الأموال المتقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ أصبحت حصيللة الضرائب غير المباشرة تقرب من ثلاثة أمثال الضرائب المباشرة .

الفصل الثالث

قواعد الضريبة

تخضع الضريبة لعدة قواعد خاصة يتكون من مجموعها ما يعرف بنظرية الضريبة وتنقسم هذه القواعد إلى قواعد قانونية ، وقواعد اقتصادية . وقواعد إدارية ، وسندرس كل طائفة منها في مبحث مستقل .

المبحث الأول

القواعد القانونية للضريبة

القواعد القانونية للضريبة اثنتان : قاعدة عمومية الضريبة ، ويتصل بها موضوع ازدواج الضرائب . وقاعدة المساواة أمام الضريبة ، ويتصل بها موضوع الضريبة التصاعدية .

المطلب الأول

قاعدة عمومية الضريبة (١)

٢١٣ - تقتضى هذه القاعدة أن يدفع كل فرد الضريبة مهما كانت الطبقة الاجتماعية التي ينتمي إليها ، لأنه يستفيد من الخدمات العامة التي تؤدها الهيئات العامة، إما لأنه يقيم على أرض الدولة، أو لأنه يمتلك أملاكاً فيها، أو لأن فيها مركز أعماله ، ولهذا فالأصل أن يلزم بدفع الضريبة الوطنيون والأجانب الذين يقيمون على أرض الدولة ، أو الذين يمتلكون أملاكاً فيها وان كانوا لا يقيمون بها ، ولا يلزم بها، على العكس، الوطنيون الذين لا يقيمون بها ولا يمتلكون فيها شيئاً .

على أن قاعدة عمومية الضريبة ليست مطلقة ، إذ يوجد في بعض حالات

1) Universalité de l'impôt.

استثنائية إعفاءات من الضرائب ، ولكن هذه الاستثناءات للضريبة ظاهرية أكثر منها حقيقية ، كذلك قد تعفى بعض المناطق من سريان بعض الضرائب فيها وهى المعروفة بالمناطق الحرة .

(١) الإعفاءات من الضرائب :

الإعفاءات من الضرائب أما أن تكون مؤقتة أو دائمة .

٢١٤ - فالإعفاءات المؤقتة هى التى تمنح لبعض الأفراد الذين وان كان دخلهم من الدخول التى تتناولها الضرائب إلا أنهم يعفون منها لمدة معينة ، وذلك لأسباب تتصل بالصالح العام أو لغير ذلك من الأسباب . ومثالها إعفاء المباني الحديدية ، وإعفاء بعض المنشآت الصناعية الحديدية من الضرائب مدة معينة وذلك بقصد تشجيع إنشاء المباني وتأسيس المصانع الحديدية (١) وكإعفاء العائلات الكثيرة الأولاد من الضرائب لتشجيع زيادة السكان (٢) .

٢١٥ - أما الإعفاءات الدائمة فهى التى يتمتع بها بعض المكلفين دون تحديد مدة معينة، كإعفاء الحد الأدنى للامعيشة ، والإعفاء للأعباء العائلية ،

(١) ومن هذا القبيل ما سبقت الإشارة إليه فى الفقرة ١٦٩ ، مما نصت عليه المادة ٢١ من القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥١ ، الخاص بالمساكن الشعبية ، من إعفاء كل مسكن شربى من عوائد الأملاك البنية لمدة خمس سنوات من بدء الانتفاع به ، وما نصت عليه المادة ٢٢ من نفس القانون من إعفاء رؤوس الأموال التى تستثمر فى إنشاء المساكن الشعبية من الضرائب بجميع أنواعها . ويهدف قانون المساكن الشعبية إلى وضع سياسة عامة لتوفير السكن الصحى لطائفة كبيرة من الشعب هى طبقة العمال ومن فى مستواهم .

ومن هذا القبيل أيضاً ما نص عليه القانون رقم ٤٢١ لسنة ١٩٥٥ من إعفاء مساكن مدينة العمال بإسبابة التى يتقرر تملكها من الضريبة على العقارات البنية والرسوم البلدية ورسم الحفر لمدة خمس سنوات من تاريخ توقيع عقد التملك . والإعفاءات التى قررها المشرع المصرى بالقانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣ لدعم الاقتصاد المصرى وتنميته وتشجيع الانتاج ورفع مستواه .

(٢) قانون ١٤ يونيه سنة ١٩٢٨ فى إيطاليا .

وقد سبق الكلام عليها (١) .

ويلاحظ أن هذا الإعفاء لا يتناول جميع الضرائب، وإنما يسرى على الضرائب المباشرة فقط، ولذلك فأصحاب الحد الأدنى للمعيشة يساهمون أيضاً في الأعباء العامة ولكن عن طريق الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك، ولهذا يعتبر هذا النوع من الإعفاء مخالفة ظاهرة أكثر منها حقيقية لقاعدة عمومية الضريبة .

٢١٦ - وهناك إعفاءات أخرى لأسباب سياسية كإعفاء رجال السلك

السياسي الأجنبي، ومباني القنصليات والسفارات، فقد جرى العرف الدولي على إعفاء السفارات والمفوضيات والوكالات السياسية والقنصلية الأجنبية ورجالها من الضرائب التي تسمح طبيعتها بالإعفاء منها، وذلك دون حاجة إلى النص صراحة في قوانين الضرائب على الإعفاء، وبناء على ذلك تعفى تلك الهيئات من الضريبة على العقارات المبنية المملوكة لها كما تعفى أموالها من الضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات، ولكنها لا تعفى من الضريبة على إيرادات القيم المنقولة لأن طبيعتها هذه الضريبة تحول دون ذلك. إذ أنها تحصل بطريقة الحماية من المصدر أى قبل معرفة المستحق للإيراد .

أما رجال السلكين السياسى والقنصل فيعفون من الضريبة على المرتبات بناء على قواعد القانون الدولي ولكنهم لا يعفون من الضريبة على الأراضي الزراعية والمباني التي يملكونها، كذلك لا يعفون من الضريبة على إيرادات القيم المنقولة والضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات .

٢١٧ - وقد يترتب على بعض الاتفاقات الدولية عدم تطبيق قوانين

الضرائب على الأجانب أو تطبيقها عليهم إلى حد معين ومن هذا القبيل الامتيازات الأجنبية التي كانت سائدة في مصر حتى ألغيت سنة ١٩٣٧ وقد كانت تمنح فرض الضرائب على الأجانب دون موافقة دولهم، ومعاهدة سنة

١٩٣٦ بين مصر وبريطانيا التي كانت تتمتع بمقتضاها القوات البريطانية في مصر باعفاءات وميزات مالية ، والاتفاق الخاص بالبعثة العسكرية البريطانية في مصر الموقع عليه في سنة ١٩٤٠ باعفاء رجالها وباقي القوات البريطانية من الضرائب المصرية ، سواء أكانت مفروضة من الدولة أو من الهيئات المحلية ، واتفاق الحلاء المعقود بين حكومة جمهورية مصر وحكومة إنجلترا والموقع عليه بالقاهرة في ١٩ أكتوبر سنة ١٩٥٤ وقد انتهت جميع هذه الاعفاءات .

ومن الإعفاءات التي لا تزال سارية ، الإعفاءات التي تتمتع بها الأمم المتحدة والهيئات التابعة لها ، والإعفاءات التي تتمتع بها جامعة الدول العربية بمقتضى إتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية (١) .

(ب) المناطق الحرة (٢) :

٢١٨ - المنطقة الحرة جزء من أرض الدولة يسمح بدخول السلع الأجنبية فيه وإعادة تصديرها دون دفع ضرائب جمركية عليها سواء عند الاستيراد أو التصدير كما يجوز أن تحول فيها بعض المواد الأولية إلى سلع مصنوعة تصدر للخارج ، فإذا نقلت تلك السلع من المنطقة إلى داخل الدولة فإنها تخضع للضرائب الجمركية .

والإعفاء هنا يكون عادة قاصراً على الرسوم الجمركية . ولذا تخضع هذه المناطق لباقي الضرائب كالضريبة على المباني والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ما لم ينص على غير ذلك (٣) .

(١) المواد : ٨٩٧ و ١١١ و ١٣٩ و ١٥٩ و ١٦٩ و ١٧٩ و ٢٠٩ من الاتفاقية الصادر بها مرسوم ٢٠ مايو سنة ١٩٥٤ .

(٢) المناطق الحرة : Zones Franches - الموانئ الحرة Ports Franches .

(٣) ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ٩٦ من قانون الجمارك ، الصادر بالقرار بقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ ، من إعفاء المنشآت التجارية والصناعية في المناطق الحرة من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، ومن الضريبة على إيرادات القيم المتقولة في حدود وشروط معينة يبينها المادة المذكورة . وما نص عليه قانون المنطقة الحرة بجورسعيد الصادر بالقانون رقم ٥١ لسنة ١٩٦٦ من إعفاء المنشآت =

وتتخذ المناطق الحرة في الغالب شكل الموانئ الحرة فتشمل المنطقة كل الميناء كما في هامبورج ، وبريمن ، وكوبنهاجن ، وتريستا ، وجنوه ، وسالونيك ، أو جزءاً من الميناء كما في بورسعيد ، وبور فؤاد ، والاسكندرية ، أو جزءاً من مطار .

والغرض من إنشاء المناطق الحرة هو اجتذاب التجارة العابرة إليها والاستفادة من قيام بعض الصناعات والأعمال في تلك المناطق .

ونظام المناطق الحرة في مصر ينظمه حالياً قانون الجمارك الصادر بالقرار بقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ (المواد ٨٦ إلى ٩٧) .

الطلب الثاني

ازدواج الضرائب

تعريف الازدواج وشروطه :

٢١٩ - ازدواج الضرائب (١) أو تعددها هو فرض نفس الضريبة أكثر من مرة على الشخص ذاته ، وعن نفس المال في المدة ذاتها . كمتالبة كل من مصر وإيطاليا شخصاً مقيماً في إيطاليا بالضريبة على إيراد حصل عليه في سنة ١٩٦٨ من أسهم وسندات مصرية .

والكى يتحقق الازدواج لابد من اجتماع الشروط الآتية :

- ١ - أن يكون الممول واحداً .
- ٢ - أن تكون المادة الخاضعة للضريبة واحدة .

التجارية والصناعية التي تقام بها من أحكام قوانين الضرائب المقررة والتي تقرر مستقبلاً في الجمهورية (م ٣٩) ومن إعفاء مبالغ كسب الع ل من أجور ومرتبات ومكافآت وما في حكمها التي تدفعها المنشآت التجارية والصناعية القائمة بها للعاملين بها من الأجانب من الضريبة العامة على الايراد ، وإعفاء أموال الأجانب المستثمرة بها من ضريبة التركات ورسوم الأيلولة (م ٤١) .

(١) ازدواج الضرائب : Double imposition بالفرنسية -
و Double Taxation بالانجليزية .

٣ - أن تكون الضريبتان أو الضرائب من نوع واحد أو متشابهة على الأقل.

٤ - أن تكون المدة التي تدفع عنها الضريبة واحدة .
الشرط الأول : وحدة الممول :

٢٢٠ - لا يثير هذا الشرط صعوبة بالنسبة للأشخاص الطبيعيين ، على خلاف الحال بالنسبة للأشخاص المعنوية ، فإذا فرضت ضريبة على أرباح شركة ما وأخرى على نصيب مساهمها في تلك الأرباح لم يكن هناك ازدواج من الناحية القانونية ، لتمييز شخصية الشركة عن شخصية المساهمين . أما من الناحية الاقتصادية فإن هناك ازدواجا ، لأن المساهمين هم الذين يتحملون في النهاية كلتا الضريبتين ، ولذلك يسمى بعض الكتاب هذه الصورة من ازدواج الضرائب « بالازدواج الاقتصادي » .

الشرط الثاني : وحدة المادة الخاضعة للضريبة :

٢٢١ - يجب ليتحقق الازدواج أن تفرض الضريبة على نفس المادة أكثر من مرة ، كأن تفرض مصر ضريبة على دخل الأسهم والسندات الأجنبية التي يمتلكها مصريون أو أجانب متوطنون في مصر والمفروض على دخلها ضريبة في الدولة الأجنبية .

الشرط الثالث : وحدة الضريبة :

٢٢٢ - لا يكون هناك ازدواج إلا إذا كانت الضريبتان أو الضرائب من نوع واحد أو متشابهة على الأقل كضريبتى دخل أو ضريبتى رأس مال . على أنه لما كان اكل دولة نظام ضرائبها الخاص بها فقد يكون من الصعب تحديد الضرائب التي تعتبر متشابهة ، ولذا تحدد الاتفاقات الدولية التي تنظم الازدواج الضرائب التي تعتبر متشابهة في الدول الموقعة على الاتفاق .

الشرط الرابع : وحدة المدة :

٢٢٣ - لا تكفي وحدة الممول ، ووحدة المادة الخاضعة للضريبة ، ووحدة الضريبة نفسها ، لوجود الازدواج بل يشترط أيضاً أن تكون المدة التي تدفع عنها الضريبة واحدة ، فاذا زاول ممول نشاطاً تجارياً في دولة معينة أثناء سنة معينة كسنة ١٩٦٨ مثلاً ، وسدد الضريبة على أرباح تلك السنة لتلك الدولة ، ثم انتقل في سنة ١٩٦٩ إلى دولة أخرى وباشرفها نشاطه التجاري وسددها الضريبة عن أرباح تلك السنة ، لم يكن هناك ازدواج ، والواقع أن شرط وحدة المدة لم يخرج عن كونه شرط وحدة المادة الخاضعة للضريبة في صورة أخرى ، لأن أرباح سنة ١٩٦٨ هي غير أرباح سنة ١٩٦٩ .

ازدواج الضرائب وتكرارها.

٢٢٤ - يفرق بعض الكتاب الألمان بين ازدواج الضرائب (Doppelbesteuerung) وبين تكرارها (Fortgesetzte Besteuerung) ، فالضريبة على رقم الأعمال مثلاً تسرى على بيع السلع ، فاذا بيعت نفس السلعة عدة مرات ، سرت الضريبة على كل بيع ، ويكون هناك « تكرار » للضريبة وليس « ازدواج » لأن الضريبة مفروضة على كل عملية بيع ، وكل عمالة بيع متميزة عن الأخرى .

انواع ازدواج الضرائب :

ازدواج الضرائب إما أن يكون داخلياً أو دولياً ، وفي كلتا الحالتين إما أن يكون مقصوداً أو غير مقصود .

§ ١ - ازدواج الضرائب الداخلي

٢٢٥ - يقع الازدواج الداخلي نتيجة ممارسة هيئات مختلفة اسلطاناً في فرض الضرائب على نفس الإقليم ، كما يحدث في السدول الاتحادية إذا فرضت كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات نفس الضريبة على المال ذاته ، وكما يحدث عندما تفرض كل من الحكومة المركزية والهيئات المحلية نفس الضريبة على مادة معينة ، أو عندما تفرض نفس السلطة سواء أكانت السلطة المركزية أم سلطة محلية أكثر من ضريبة على المال نفسه .

الازدواج المقصود .

٢٢٦ - يكون الازدواج الداخلى مقصوداً إذا أَراده المشرع لأغراض مختلفة أهمها :

١ - الحصول على إيراد :

فيفرض المشرع ضرائب إضافية إلى جانب الضرائب الأصلية ، ومن هذا القبيل الضريبة الإضافية للدفاع وضريبة الأمن القومى اللتان فرضهما المشرع المصرى بالقانون رقم ٢٧٧ لسنة ١٩٥٦ الصادر فى ٣ يوليه والقرار بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٧ ، الصادر فى ٢٥ يوليه (١) ، على التوالى ، لمواجهة بعض النفقات اللازمة لدعم الدفاع عن البلاد (٢) .

ب - زيادة العبء على بعض طوائف الممولين أو بعض المواد بطريقة أقل ظهوراً من رفع سعر الضريبة :

فيفرض المشرع على تلك الطوائف أو على تلك المواد ضريبة خاصة فضلاً عن الضريبة التى تلحق جميع الممولين أو جميع المواد ، ومن هذا القبيل رسم الدمغة الذى فرضه المشرع المصرى على قيمة الأسهم والسندات وحصى التأسيس بنسبة اثنين فى الألف من تلك القيمة (٣) ، وذلك بدلاً من أن يجعل

(١) يتراوح السعر الحالى (ابريل سنة ١٩٦٩) للضريبة الاضافية للدفاع بين ٠,٢٪ و ١٠,٥٪ من أوعية الضرائب النوعية على الدخل. والسعر الحالى لضريبة الأمن القومى بين ١٪ و ٨٪ من تلك الأوعية ، وتحصلان مع الضرائب الأصلية وفقواعيدها وتأخذان بأحكامها .

(٢) ومن هذا القبيل أيضاً ضريبة الدفاع الوطنى التى كان المشرع المصرى قد فرضها بمقتضى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٤٠ بنسبة ٠,١٪ من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، وخصص حصيلةها للدفاع الوطنى ، ثم غير نظامها بعد ذلك ، وألغى تخصيصها للدفاع ، وسماها « الضريبة الاضافية » ، ورفع سعرها مع تخفيضات وإعفاءات ، وجعلها تصاعدية على ضريبة الأطنان بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٤٤ تم إلغائها من أول مايو سنة ١٩٤٦ .

(٣) القانون رقم ٢٢٤ سنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة ، الفصل الثالث من الجدول رقم ٢ ، المعدل بالقرار بقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٧ .

سعر الضريبة على إيرادات تلك الأسهم والسندات أعلى من السعر المقرر للإيرادات الأخرى ، فرسم الدمغة هنا ليس في الحقيقة سوى ضريبة إضافية على إيرادات تلك أقيم .

ج - تصحيح نظام الضرائب :

وذلك بفرض ضريبة شخصية عامة على الإيرادات إلى جانب الضرائب النوعية العينية على فروع الدخل حتى يكون هناك تناسب بين عبء الضريبة ومقدرة الأفراد على المساهمة في الأعباء العامة ، كما فعل المشرع المصري بفرض ضريبة عامة على الإيرادات بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ إلى جانب الضرائب النوعية على الإيرادات الفرعية .

د - الحد من ارتفاع الدخل :

ومن هذا القبيل الضريبة الإضافية التي كانت مفروضة على ما يتقاضاه أعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة من تلك الشركات بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٥٧ ، والتي عدل نظامها بعد ذلك بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٨ الذي حل محله ، وهي ضريبة تصاعدية كان سعرها يتراوح بين ١٠٪ على الدخل التي تزيد على ألفي جنيه إلى ثلاثة آلاف ، و ٨٠٪ على ما يزيد على عشرة آلاف جنيه . وقد ألغيت هذه الضريبة بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٦٠ . والقرار بقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٧ بشأن الأجور والمرتبات والمكافآت التي يتقاضاها الموظفون العموميون علاوة على مرتباتهم الأصلية (١) ، الذي نص على دفع ما يزيد من الأجور الإضافية عن حد معين إلى الدولة ، إذ المقصود منها الحد من ارتفاع الدخل .

هـ - تدبير موارد للهيئات المحلية :

وذلك بأن يعطى المشرع للهيئات المحلية الحق في تقرير بعض نسب مئوية إضافية لبعض الضرائب التي تحصلها الدولة ، بشرط ألا تتجاوز هذه النسب

(١) المعدل بالقرار بقانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٥٧ ، والقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٥٨ والقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٩ ورقم ٩٣ لسنة ١٩٥٩ .

حداً أعلى معيناً ، ومن هذا القبيل ما فعله المشرع المصري إذ أعطى المجالس المحافظات الحق في تقرير ضريبة إضافية لضريبة الأقطان لمدة محدودة وإلى حد معين (١) . ومن هذا القبيل أيضاً ما قرره القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٠ من فرض ضريبة إضافية على ضريبة الأرباح التجارية والصناعية لصالح المجالس البلدية (مجالس المدن الآن) بنسبة ١٠٪ منها (٢) وما قرره قانون نظام الإدارة المحلية من فرض ضريبة إضافية على الصادر والوارد لصالح مجالس المحافظات بمقدار أقصى قدره ٣٪ من قيمة الضريبة الجمركية الأصلية ، ويحدد سعرها بقرار من رئيس الجمهورية (٣) .

الازدواج غير المقصود :

٢٢٧ - أما الازدواج غير المقصود فيقع نتيجة عدم التناسق في التشريع

(١) بقرار من مجلس المحافظة إذا لم يتجاوز ١٠٪ من الضريبة الأصلية ، وبقرار من وزير الإدارة المحلية ، بعد موافقة اللجنة الوزارية للإدارة المحلية ، إذا زادت على ١٠٪ بشرط ألا يتجاوز ١٠٪ ، وما زاد على ذلك في حدود ١٥٪ يكون بقرار من رئيس الجمهورية ، بعد الاتفاق بين وزير الإدارة المحلية ووزير الخزانة (قانون نظام الإدارة المحلية ، م ٢٩٣ (ب) (١) ، الصادر بالقرار بقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وقد صدر القرار الجمهوري رقم ١٦٥٢ لسنة ١٩٦٣ بتحديد سعر هذه الضريبة بجميع المحافظات بنسبة ١٥٪ من الضريبة الأصلية ، وذلك اعتباراً من ١٤ أغسطس سنة ١٩٦٣ .

(٢) وتحصل مع الضريبة الأصلية وتسرى عليها أحكامها . وقد استتبت القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية ، أحكام القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٠ المشار إليه (م ٨١ من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥) . كذلك لم يلغها قانون نظام الإدارة المحلية ، الصادر بالقرار بقانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ السابق ذكره .

(٣) قانون نظام الإدارة المحلية ، الصادر بالقرار بقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ (م ٢٩٣ ، الفقرة «١» بند «١») وقد صدر القرار الجمهوري رقم ١٦٥١ لسنة ١٩٦٣ بتحديد سعر هذه الضريبة بنسبة ٣٪ من قيمة الضريبة الجمركية الأصلية وتحصل هذه الضريبة مع الضريبة الأصلية ، وتخضع لأحكامها من حيث التقدير والربط والتظلم والاعفاء وكيفية التحصيل .

المالى ، ويرجع ذلك إلى أن الدولة قد تفرض ضرائب جديدة تحت ضغط حاجتها إلى الأموال دون أن تبحث في مدى تلاءمها مع نظام الضرائب القائم ، كما قد يرجع إلى عدم تحديد الاختصاص المالى للهيئات التى تمارس سلطتها على نفس الإقليم وهى الدولة والإقليم والمحافظة والمدينة والقرية ، ويمكن تجنب تعدد الضرائب غير المقصود بواسطة التشريع ، وعن هذا القبيل ما فعله المشرع المصرى إذ منع بعض حالات التعدد فى المواد ٦ و ٣٥ و ٣٦ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، وما قرره فى المادة ٢٣ من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ بشأن فرض ضريبة عامة على الأيراد من أنه لا يجوز للهيئات المحلية سواء فى ذلك المحافظات ومجالس المدن أن تفرض ضريبة ماثلة للضريبة العامة على الأيراد أو أن تفرض ضرائب إضافية عليها .

§ ١ - ازدواج الضرائب الدولى

٢٢٨ - يرجع هذا النوع من الازدواج إلى أن كل دولة ، بما لها من حق السيادة ، تضع نظامها المالى وفقاً لحاجاتها ونظمها دون مراعاة لتعارضه مع تشريعات غيرها من الدول الأخرى . يضاف إلى ذلك أن المبادئ المالية التى تأخذ بها الدول المختلفة ليست دائماً واحدة مما قد ينشأ عنه ازدواج فى الضرائب .

ويبرر بعض الكتاب الازدواج الدولى بأن الضريبة تدفع مقابل حماية الدولة ، ولما كان حصول الممول على جزء من دخله فى دولة وانفاقه فى دولة أخرى يجعله يستفيد من حماية كلتا الدولتين ، فإن عليه أن يدفع ضريبة لكل منهما ، أى أن ازدواج الضريبة يبرره ازدواج الحماية (١) . ولا توجد قاعدة من قواعد القانون الدولى ولا عرف دولى يحرم ازدواج الضرائب ، على أنه يؤخذ على الازدواج أنه قد يرهق الممول إذا كان مجموع ما يدفعه من الضريبة كبيراً ، وأنه ضار من الوجهة الاقتصادية العالمية لأنه يعوق حركة

١) Griziotti; Principi di Politica, diritto e scienza delle finanze. Padova, 1929, pag. 182.

انتقال رؤوس الأموال وتنقل الأشخاص من دولة إلى أخرى ، مما يؤثر على توزيع القوى المنتجة في العالم على أفضل وجه .

٢٢٩ - والازدواج الدولى يكون مقصوداً أو غير مقصود ، فيكون مقصوداً إذا أراده المشرع ، كما او فرضت الدولة ضريبة على إيراد رؤوس الأموال المستثمرة في الخارج ، والمفروض عليها ضريبة في الدولة التي بها مصدر الإيراد ، وذلك لمنع استثمار رؤوس الأموال في الخارج ، على أن الازدواج الدولى يكون غالباً غير مقصود ، ويمكن تلافيه بواسطة التشريع الداخلى لكل دولة . والاتفاقات الدولية .

١ - تفادى الازدواج بواسطة التشريع الداخلى .

٢٣٠ - أما تفادى الازدواج بواسطة التشريع الداخلى فيكون بأن تقيد الدولة سلطتها المالية من حيث امتدادها إلى خارج إقليمها ، كأن تعفى مواطنيها الذين يتخذون دولة أجنبية موطناً لهم من أن تسرى عليهم الضريبة العامة على الإيراد ، إذا كانت الدولة الأجنبية التي يقيمون بها تفرض مثل هذه الضريبة .

ب - تفادى الازدواج بواسطة الاتفاقات الدولية .

٢٣١ - عالجت بعض المعاهد الدولية ، كمعهد القانون الدولى ، وغرفة التجارة الدولية موضوع الازدواج ، واهتمت به عصبة الأمم ، ثم الأمم المتحدة . أما عصبة الأمم فقد عينت لبحثه لختين ، لإحداهما من الخبراء الاقتصاديين وقدمت تقريرها في سنة ١٩٢٣ ، والأخرى من الخبراء الفنيين وقدمت تقريرها في سنة ١٩٢٥ .

تقرير الخبراء الاقتصاديين :

٢٣٢ - وأهم ما جاء في تقرير لجنة الخبراء الاقتصاديين لإحلال فكرة التبعية الاقتصادية محل فكرة التبعية السياسية كأساس لسلطة الدولة في فرض الضرائب ، مما يعطى للدولة موطن المكلف ودولة موقع أمواله حقاً مشروعاً في فرض الضريبة عليه بنسبة مصالحه الاقتصادية في كل من الدولتين . ورأت

اللجنة أنه لا يمكن منع الازدواج إلا بتضحية من جانب الدولة : (ا) إما عن طريق إعفاء الدخل الآتي من الخارج من الضريبة ، وذلك بأن تخضع الدولة من الضرائب المستحقة على المتوطنين كل ضريبة يكونون قد دفعوها للدولة أخرى على دخولهم المستمدة من ممبر أجنبي . (ب) وإما عن طريق إعفاء الدخل المرسل إلى الخارج من الضريبة . (ج) وإما عن طريق تقسيم الضريبة بين الدول صاحبة الشأن بنسبة يتفق عليها ، كالاتفاق على أن يدفع الشخص الذى يتوطن فى دولة ويستثمر أمواله فى دولة أخرى نصف الضريبة للدولة الموطن ، والنصف الآخر للدولة المستثمر فيها المال . (د) وإما عن طريق تقسيم مصادر الإيراد ، كالاتفاق على أن تستقل دولة الموطن بفرض الضريبة على الثروة المنقولة ، ودولة موقع العقار بفرض الضريبة على الثروة العقارية .

ولما كانت الطريقة الأولى ضارة بالدول الدائنة وكان الخبراء ينتمون إلى دول دائنة ، فأنهم لم ينصحوا باتباعها ، كذلك طرحوا الطريقتين الثالثة والرابعة لما ينجم عن تطبيقهما من صعوبات كثيرة ، وأوصوا باتباع الطريقة الثانية على اعتبار أنها أقل الطرق صعوبات عند التطبيق .

وتدأثر هذا التقرير كثيراً من انتقاد الخبراء الماليين ، وبخاصة فى الدول المدينة ، ورأى البعض إعطاء حق فرض الضريبة للدولة التى بها مصدر الدخل ، ورأى البعض الآخر إعطاء ذلك الحق للدولة التى يسهل عليها فرض الضريبة وجبايتها ، وهى فى الغالب الدولة التى بها مصدر الدخل ، ولهذا رأى الأخير قيمته لأنه يراعى الاعتبارات العملية فى مسائل الضرائب وهى اعتبارات ليس من الصواب إهمالها .

تقرير الخبراء الفنيين :

٢٣٣ - هذا فيما يتعلق بتقرير الخبراء الاقتصاديين أما تقرير الخبراء الفنيين فيغلب عليه طابع التوفيق بين المصالح المتعارضة . وهو يميز ، فى سبيل الوصول إلى حلول عملية للازدواج ، بين الضرائب العينية ، وهى التى تصيب (١٣)

المادة أو النشاط موضوع الضريبة مباشرة، وبين الضرائب الشخصية ، وهي التي تصيب الممول حسب مقدراته التكليفية ، ويجعل جباية الأولى للدولة الموجود بها مصدر الدخل ، أو موقع المال الخاضع للضريبة ، وجباية الثانية للدولة الموجود بها موطن المكلف .

وبناء على ذلك يكون فرض الضرائب على إيرادات العقارات ، وفوائد الديون العقارية وأرباح الاستغلال الزراعى ، وأرباح المنشآت الصناعية والتجارية للدولة التي بها موقع المال .

أما مشروعات الملاحة البحرية ، فقد رأى التقرير إعطاء الدولة التي بها مركز المشروع حق فرض الضريبة على جملة أرباحه ، بصرف النظر عن مكان تحققها .

وأشار التقرير باتباع مبدأ التقسيم بالنسبة للبنوك وشركات التأمين والمنشآت الصناعية والتجارية التي يشمل نشاطها عدة دول ، بأن أعطى لكل دولة الحق في فرض الضريبة على الجزء من الأرباح الذى ينشأ بها .

وأعطى للدولة الموجود بها مركز الشركة الحق في فرض الضريبة على ما يؤخذ من الأرباح لمدير الشركة . وللدولة التي يباشر فيها العمل أو تزاوّل فيها المهنة الحق في فرض الضريبة على دخل العمل أو المهنة .

وأشار التقرير بترك جباية الضريبة على دخل القيم المنقولة والحسابات التجارية والودائع للدولة الموجود بها موطن المدين ، وهي دولة مصدر الدخل . أما غير ذلك من الديون فإن دولة موطن الدائن هي التي لها الحق في جباية الضريبة على دخلها .

أما مرتبات الموظفين والمستخدمين العموميين الذين يمارسون نشاطهم خارج حدود الدولة ، وكذلك المعاشات العامة فتختص بفرض الضريبة عليها الدولة التي تدفع تلك المرتبات والمعاشات .

وفما يتعلق بالضرائب الشخصية ، وهي كما سبق القول الضرائب التي تصيب الممول حسب مقدراته التكليفية ، جعل تقرير لجنة الخبراء الفنين جبايتها

للدولة التي بها موطن المكلف ، إذ فيها تتضح حالته المالية ، على أن ينحصر من تلك الضريبة عند الزوم مقدار ما يكون الممول قد دفعه كضريبة عينية في دولة أخرى على دخول فرعية ناشئة في تلك الدولة الأخرى .

ولم تضع لجنة الخبراء الفنيين تعريفاً واحداً للموطن إذ وجدت أن فكرته تختلف باختلاف الضريبة ، فاعتبرت دولة الموطن ، الدولة التي اختارها المكلف لإقامته العادية ، بالنسبة للضريبة العامة على الأيراد ، والدولة التي اتخذ فيها الممول مقر سكناه عند وفاته بذية ظاهرة للاستقرار فيها ، بالنسبة لضريبة التركات والدولة التي بها مركز الشركة أو المركز الفعلي للمشروع بالنسبة للأشخاص المعنوية .

وعقدت لجنة الخبراء الفنيين ، بعد أن ضم إليها أعضاء يمثلون دولاً جديدة ثلاثة اجتماعات ، في مايو سنة ١٩٢٦ وفي يناير وابريل سنة ١٩٢٧ ، وأعدت أربعة مشروعات لاتفاقات بين الدول خاصة بالضرائب المباشرة ، وضرائب التركات ، والتعاون الإداري لمكافحة التهرب من الضرائب ، والتعاون الإداري لحماية الضرائب ، ووافق مؤتمر جنيف في أكتوبر سنة ١٩٢٨ على المشروعات التي وضعتها اللجنة للاتفاقات الثنائية . وأبدى الرغبة في أن تنشئ عصابة الأمم هيئة دائمة لدراسة المسائل الهامة المتعلقة بالضرائب ، فألفت بناء على ذلك لجنة الضرائب ، التي أخذت في دراسة تشريعات الدول ، والطرق العملية لحل ازدواج الضرائب ، وعملت على وضع نماذج اتفاقات لتأخذ بها الدول فيما بينها (١) .

٢٣٤ - وقد تابعت عصابة الأمم اهتمامها بازدواج الضرائب أثناء الحرب العالمية الثانية . فعقدت لجنة الضرائب بها المؤتمر الإقليمي الثاني للضرائب بالمكسيك لبحثه (١٩ - ٢٩ يولية ١٩٤٣) (٢) كما اهتمت به بعد ذلك هيئة الأمم المتحدة .

1) Carroll, M. B., Prevention of International Double Taxation and Fiscal Evasion, League of Nations, Geneva, 1939

2) Fiscal Committee, League of Nations; Model Bilateral Conventions for =

وقد عملت الدول على إبرام اتفاقات ثنائية فيما بينها لمنع الازدواج بالنسبة لضريبة معينة كضريبة التركات ، أو بالنسبة لعدة ضرائب معينة ، ويوجد من هذه الاتفاقات الآن عدد كبير ، وقد عقد بعضها في أواخر القرن الماضي وأوائل القرن الحالى، وعقد عدد كبير منها بعد الحرب العالمية الأولى وبالأخص بعد سنة ١٩٢٩ ، وقد نشرت عصبة الأمم ثم الأمم المتحدة هذه الاتفاقات.

§ ٣ - التشريع المالى المصرى وازدواج الضرائب

٢٣٥ - عنى المشرع المصرى عند فرض الضرائب على دخل الثروة المنقولة بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بتسلا فى ازدواج الضرائب فجعلها كتقاعدة عامة تسرى على الدخول التى تنشأ فى مصر .

على أنه بالنسبة لهذه الضرائب وللضريبة العامة على الايراد ولضرائب التركات أخذ فى بعض الأحوال بمبدأ الموطن وفى بعض الأحوال الأخرى بمبدأ التبعية السياسية .

فأخذ بمبدأ الموطن فى أحوال أهمها :

(١) حالة إيراد القيم المنقولة الأجنبية المملوكة لأجانب متوطنين أو مقيمين عادة فى مصر (القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، م ٤) .

(٢) حالة فوائد الديون والودائع والتأمينات المستثمرة فى الخارج إذا كانت مطلوبة لأجانب مستوطنين أو مقيمين فى مصر (القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ١٥) .

(٣) حالة الأموال المنقولة الموجودة بمصر والمخلفة عن مورث أجنبي له محل توطن شرعى فى مصر (القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، م ٢/٢) .

(٤) أخضع الأجانب المتوطنين فى مصر للضريبة العامة على الايراد حتى ولو كانت إيراداتهم ناتجة من مصادر خارج مصر (القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ م ١) .

وأخذ المشرع المصرى بمبدأ التبعية السياسية فى أحوال أخرى أهمها :

(١) حالة إيراد القيم المتقولة الأجنبية المملوكة لمصريين (القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ٤) .

(٢) حالة فوائد الديون والودائع والتأمينات المستثمرة فى الخارج والمطلوبة لمصريين (القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ م ١٥) .

(٣) أخضع تركات المصريين ولو كانوا متوطنين فى خارج مصر لضرائب التركات (القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ م ٢) .

(٤) أخضع المصريين أى كان موطنهم للضريبة العامة على الايراد (القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ م ١) .

٢٣٦ - وقد صدر القانون رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٥ يرخص لمجلس الوزراء فى إبرام اتفاقيات ثنائية أو جماعية لتلإفى ازدواج الضريبة الدولى بشرط المعاملة بالمثل وبجاء فى المذكرة الايضاحية للقانون أن الحكومة سوف تأخذ عند عقد هذه الاتفاقيات بالمبادئ الأساسية المشتملة عليها النأذج التى أقرتها عصبة الأمم ومن بعدها الأمم المتحدة فى هنا الشأن . وكان رائد المشرع المصرى فى إصدار هنا القانون العمل على اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية لاستثمارها فى المشروعات ذات الأثر الجيوى فى تدعيم الاقتصاد المصرى وتنميته ، لما يترتب على ذلك من زيادة الدخل القومى فضلا عن توثيق العلاقات الاقتصادية بين مصر والدول الأجنبية ، كما جاء فى مذكرة القانون الايضاحية .

وقد عقدت عدة اتفاقات بين الجمهورية العربية المتحدة وبين بعض الدول لتجنب الازدواج الضريبي ، من ذلك اتفاق عقد مع ألمانيا الاتحادية (١) وآخر مع السويد (٢) وثالث مع الولايات المتحدة الأمريكية (٣) ، واتفاقات

(١) ووفقى عليه بالقرار الجمهورى رقم ١٣٧٧ لسنة ١٩٥٨ .

(٢) ووفقى عليه بالقرار الجمهورى رقم ٨٢٤ لسنة ١٩٥٨ .

(٣) ووفقى عليه بالقرار الجمهورى رقم ٧٠٨ لسنة ١٩٦١ .

أخرى مع كل من النمسا (١) والنرويج (٢) وفنلندا (٣) ، وهناك مفاوضات لعقد اتفاقات مع بعض الدول الأخرى .

المطلب الثالث

قاعدة المساواة أمام الضريبة

المقصود من هذه القاعدة تساوى الأفراد أمام أعباء الضرائب كلها لا أمام ضريبة معينة ، ويتفق علماء المالية على وجوب توزيع الضرائب على الأفراد توزيعاً عادلاً . على أنهم يختلفون على الطريقة التي توصل إلى هذا التوزيع العادل ، وهناك عدة نظريات للوصول إلى هذه الطريقة أهمها : نظرية المساواة في التضحية ، ونظرية الحد الأدنى للتضحية ونظرية المقدرة التكليفية .

§ ١ — نظرية المساواة في التضحية (٤)

٢٢٧ — تتلخص هذه النظرية في أنه لكي تكون هناك مساواة في توزيع أعباء الضرائب يجب أن تكون التضحية الناشئة عن دفع الضريبة واحدة بالنسبة إلى كل فرد وهذه التضحية يمثلها مجموع المنافع الاقتصادية التي يحرم منها الفرد بدفع مبلغ الضريبة .

وقد تفسر المساواة في التضحية بأنها مساواة في التضحية المطلقة (٥) ، أى أن يدفع كل ممول نفس المبلغ ١٠٠ جنيه مثلاً . وهذا التفسير قد يكون مستساغاً في نظام بدائي للضرائب ، تفرض فيه الضريبة على الأشخاص باعتبارها جزية وعوس ، إلا أنه لا يمكن قبوله في نظام تتفاوت فيه الدخول لأنه يخالف روح النظرية فليست تضحية من كان دخله ١٠٠٠ جنيه مثلاً كتضحية من كان دخله ١٠٠٠٠ جنيه إذا كان ما يدفعه كل منهما للمساهمة في الأعباء العامة ١٠٠ جنيه .

(١) ووافق عليه بالقرار الجمهوري رقم ٢١٠٨ لسنة ١٩٦٣ .

(٢) ووافق عليه بالقرار الجمهوري رقم ٣١٩ لسنة ١٩٦٥ .

(٣) ووافق عليه بالقرار الجمهوري رقم ٣٦٧٦ لسنة ١٩٦٥ .

(٤) Edgeworth (٥) Egalité de Sacrifice

ويفسر بعض الكتاب (١) المساواة في التضحية بأنها المساواة في التضحية النسبية وهو تفسير أقرب إلى روح النظرية وإلى العدالة من التفسير الأول وهو يؤدي إلى الضريبة النسبية أى أن يدفع كل ممول نفس النسبة من دخله كضريبة مثل ١٠٪.

ويؤخذ على هذا التفسير أن الضريبة النسبية لا تحقق المساواة في التضحية إلا إذا كانت ثروات الأفراد ودخولهم متقاربة ، أما إذا اتسعت الفروق بين ثروات مختلف الأفراد ، وعظم التباين بين دخولهم كما هو الحال في العصر الحاضر ، فإن الضريبة النسبية لا تكفى لتحقيق المساواة في التضحية ، ولا تكون التضحية واحدة في هذه الحالة إلا إذا ازداد عبء الضريبة تبعاً لازدياد الدخل ، طبقاً لنظرية المنفعة الحدية ، وهذا يؤدي إلى الضريبة التصاعدية ، وهي التي تزداد بنسبة أكبر من نسبة زيادة المادة الخاضعة لها .

§ ٢ - نظرية الحد الأدنى للتضحية (٢)

٢٣٨ - تلخص هذه النظرية في أن توزيع عبء الضرائب على الأفراد يجب أن يكون بحيث تصبح التضحية التي يتحملها المكلفون في مجموعهم ، والناشئة عن دفع الضرائب أقل ما يمكن (٣) . ولما كانت التضحية الناشئة عن الحرمان من مبلغ معين من النقود تكون أقل كلما كانت ثروة المكلف أكبر ، فإن التضحية الكلية أى مجموع تضحيات المكلفين الناشئة عن جباية كمية معينة من الضرائب تكون أقل كلما كان نصيب الأغنياء من الضرائب أكبر ونصيب الفقراء أقل ، وبناء على ذلك ينبغي أن تؤخذ الضرائب من الدخول والثروات الكبيرة ، أما الدخول والثروات الصغيرة فلا تمس إلا عند عدم كفاية الأولى . وتؤدي هذه النظرية عملاً إلى الضرائب التصاعدية الشديدة ، ولكن الضرائب التصاعدية الشديدة ، في رأى أصحاب هذه النظرية ، تضعف روح الإقدام على المشروعات لدى الأفراد ، كما تعوق الادخار ،

وتتعد بالمول عن تنمية ثروته ، وبذلك تؤدي في النهاية إلى نقص الثروة القومية .

ويؤخذ على النظريتين السابقتين أن فكرة المساواة في التضحية ، والحد الأدنى للتضحية ، لا يستطيع تحقيقها عملاً ، إذ ليس هناك معيار يستطيع الاستعانة به في قياس التضحيات لمقارنة ما يصيب كل فرد منها بما يصيب الآخر ، فالتضحية الناشئة عن حرمان المول من المبلغ الذي يدفع كضريبة تتفاوت باختلاف المولين وعقليتهم ومزاجهم ، فضريبة مقدارها ١٠٠ جنيه مثلاً تستوفى من شخصين متساويين في الدخل وفي الأعباء قد تتفاوت أثر الألم والتضحية الذي تحدثه في كل منهما .

٣٥ - نظرية المقدرة التكليفية (١)

٢٣٩ - تلخص هذه النظرية في أن توزيع الضرائب يجب أن يكون تبعاً لمقدرة الأفراد الاقتصادية على الدفع ، وهذه المقدرة تستفاد ، طبقاً لهذه النظرية ، من عناصر موضوعية ملموسة كالدخل أو الثروة .
ويبدو لأول وهلة أن نظرية المقدرة التكليفية تمتاز على سابقتها في إحلالها للدخل أو الثروة ، وهي عناصر موضوعية ملموسة يمكن قياسها ، محل التضحية وهي فكرة مجردة لا يمكن قياسها .

وتفسر لنا هذه النظرية بعض المبادئ التي تأخذ بها التشريعات المالية الحديثة كبدا إعفاء الحد الأدنى للدخل ، ومبدأ الخصم للأعباء العائلية ، ومبدأ التمييز بين الدخول .

أما تفسيرها لمبدأ إعفاء الحد الأدنى للدخل فهو أنه ليس لصاحب الدخل الأدنى مقدرة تكليفية ما ولذا لا يجب إلزامه بدفع أى شيء .

والخصم للأعباء العائلية يفسر بأن وجود زوجة وأولاد للممول يقلل من مقدراته التكليفية . ولذا يجب تخفيض القيمة الخاضعة للضريبة بالنسبة له .

(١) Capacité contributive وسن القائلين بها : Wagner و Neumann ،

و Schaeffle .

أما تفسيرها لمبدأ التمييز بين الدخول ، أى اختلاف معاملة الدخول فيما يتعلق بالضرائب باختلاف مصادر كل منها ، فلأن المقدرة التكاليفية للممول تختلف باختلاف مصدر دخله .

فما عدا المبادئ السابقة لا تمدنا هذه النظرية بحل حاسم للمشكلة التى نحن بصدد حلها كما يزعم أنصارها ، إذ أنه طبقاً لها يجب أن تقاس الضرائب على المقدرة التكاليفية ، وهذه تختلف باختلاف الدخل أو الثروة ، ومعنى ذلك أن من كان دخله أو ثروته أكبر يدفع أكثر ممن كان دخله أو ثروته أقل ، وهذا لا يؤدى إلى حل المشكلة حلاً حاسماً ، ولكى نصل إلى ذلك يجب أن توضح النظرية إلى أى حد تتبع المقدرة التكاليفية الدخل أو الثروة وإلى أى حد يجب أن تتغير الضريبة بتغيرهما .

وقد حاول كثير من علماء المالية توضيح ذلك ، فقالوا بأن الممول يكون أقدر على الدفع كلما قلت كمية المنافع التى يجب أن يحرم منها عن كل وحدة من النقود يدفعها ، ولما كانت منفعة كل جزء من الثروة تتناقص بزيادة الثروة طبقاً لنظرية تناقص المنفعة ، وتتناقص بذلك التضحية الناشئة من الحرمان من كل جزء من الثروة ، فإن المقدرة التكاليفية لكل فرد تزداد بنسبة أكبر من نسبة زيادة الدخل أو الثروة واستنتجوا من ذلك أن الضريبة ، لكى تتمشى مع المقدرة التكاليفية للممول ، يجب أن تزيد بنسبة أكبر من نسبة زيادة الدخل أو الثروة ، أى أنها يجب أن تكون تصاعدية ، وهم يصلون إلى هذه النتيجة باعتمادهم على نظرية تناقص المنفعة ، وربطها بمبدأ التضحية ، أى أنهم يعتمدون فى النهاية على نفس العناصر المجردة التى يعتمد عليها أصحاب النظريتين السابقتين والتى تعتبر نقطة ضعف فيها .

٢٤٠ - وفى رأى بعض الكتاب (١) أن النظريات السابقة لا تعلو أن تكون مجرد محاولات لحل مشكلة نظرية لا حل لها فى ذاتها ، وأنه ما دامت النظرية قاصرة عن إعطائنا حلاً عملياً ، فإن الطريقة التى يجب اتباعها فى توزيع

١) Fanno, Elementi di scienza delle Finanze , Torino, 1931.

أعباء الضرائب ، هي الطريقة التي يعتبرها جمهور المكلفين عادلة . لأنها تكون حينئذ أقل من غيرها تعرضاً لمقاومة المكلفين ، وتهربهم من دفع الضرائب وأكثر إنتاجاً من سواها .

وقد أخذ بنظرية المقدرة التكاليفية كثير من الكتاب ، ونرى أن صعوبة تطبيق المساواة في التضحية من الوجهة العملية لا يصح أن تقف عقبة في سبيل جعل توزيع عبء الضرائب أقرب ما يكون إلى العدالة باستعمال الضريبة التصاعدية ويمكن أن نتخير من صور التصاعد وأوضاعه الفنية ما يكفل لنسأ تحقيق هذه الغاية .

المطلب الرابع

الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية

مقدمة :

٢٤١ - كانت الضرائب النسبية تعتبر ضرائب عادلة ، ولذا سادت في كثير من النظم المالية زمناً ما ، ولكن منذ منتصف القرن التاسع عشر ، انتشر الاعتقاد بأن الضرائب التصاعدية أقرب إلى تحقيق العدالة ، وساعدت على ذلك التيارات السياسية الديمقراطية التي كانت منتشرة في ذلك الوقت ، ثم انتهى الأمر بتغلب هذه الضرائب في جميع الدول تقريباً .

وتتميز الضريبة النسبية ببساطتها ، إذ تكفي معرفة سعرها لتحديد مبلغ الضريبة ، وبأنها ضريبة عينية فهي لا تحتاج إلى إدارة مالية على جانب كبير من الكفاءة ، ولذا فهي تلائم الدول التي لم تتقدم تقدماً اقتصادياً كبيراً ، يضاف إلى ذلك أن الثروات والدخول تتقارب في تلك الدول ، فيكفي تطبيق الضريبة النسبية لتحقيق العدالة التكاليفية ، كما أن نفقاتها العامة ليست كبيرة ، فلا تحتاج إلى الإيرادات الكبيرة التي تغلها الضريبة التصاعدية .

النصوص بالتصاعد :

٢٤٢ - يدفع عن كل مادة خاضعة للضريبة مقدار من الضريبة يزيد بزيادة تلك المادة ، فإذا كانت زيادة الضريبة بنفس نسبة زيادة المادة الخاضعة

لها ، كأن تزيد الضريبة إلى الضعف إذا زادت المادة إلى الضعف مثلاً ، قيل بأن الضريبة نسبية (١) .

أما إذا زادت الضريبة بنسبة أكبر من نسبة زيادة المادة الخاضعة للضريبة كأن تزيد الضريبة بأكثر من الضعف إذا زادت المادة إلى الضعف مثلاً ، قيل بأن الضريبة تصاعدية (٢) .

وإذا كانت نسبة زيادة الضريبة أقل من نسبة زيادة المادة الخاضعة لها ، كما لو زادت الضريبة بأقل من الضعف إذا زادت المادة إلى الضعف مثلاً ، قيل بأن الضريبة تصاعدية معكوسة (٣) .

سعر الضريبة :

٢٤٣ - يطلق لفظ « سعر الضريبة » أو « معدل الضريبة » (٤) على النسبة بين مقدار الضريبة ومقدار المادة الخاضعة لها ، فإذا كان مقدار الضريبة ١٠٠ جنيه عن دخل مقداره ١٠٠٠ جنيه فإن سعر الضريبة يكون $\frac{1}{10}$ أو ١٠٪ .
ففي حالة الضريبة النسبية يظل سعر الضريبة واحداً في جميع الأحوال ، ولذلك يمكن تعريفها بأنها الضريبة ذات السعر الثابت (٥) ، ومثالها في التشريع المصري ضريبة الأتبان ، وضريبة المباني ، والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

أما في حالة الضريبة التصاعدية فإن السعر يكون متزايداً ، ولذلك يمكن تعريفها بأنها الضريبة ذات السعر المتزايد (٦) ومثالها في التشريع المصري الضريبة العامة على الإيراد ورسم الأبلولة على التراكات .

Impôt proportionnel (١)

Impôt progressif بالفرنسية و Graduated Tax بالانجليزية (٢)

Impôt régressif أو Impôt progressif à rebours (٣)

Taux de l'impôt. (٤)

à taux constant (٥)

à taux croissant (٦)

وفى حالة الضريبة التصاعدية المعكوسة يتناقض السعر ولذا يمكن تسميتها بالضريبة ذات السعر المتناقص (١)، ومثالها فى التشريع المصرى بعض حالات رسوم الدمغة ، والضريبة على المسارح وغيرها من مجال الفرجة والملاهى ، فانها تصاعدية فى مجموعها وتصاعدية معكوسة فى بعض أجزائها (٢).

أغراض الضريبة التصاعدية :

٢٤٤ - الغرض من الضريبة التصاعدية إما أن يكون مالياً ، أو اجتماعياً أو اقتصادياً، فيكون مالياً إذا أريد بها الوصول إلى توزيع أفضل للأعباء المالية، ويكون اجتماعياً إذا أريد بها تحقيق مصلحة اجتماعية ، كالتقليل من التفاوت الاقتصادى بين مختلف طبقات المجتمع ، ويكون اقتصادياً إذا أريد بها تحقيق مصلحة اقتصادية كالحد من الادخار العاطل فى المجتمعات ذات الاقتصاد المتقدم التى يضرها الاكثار من الادخار .

١٨ - أساس الضريبة التصاعدية

٢٤٥ - تقوم فكرة الضريبة التصاعدية على مبدأ تناقص المنفعة ، اذ لك أن منفعة كل وحدة من وحدات الثروة تقل بالنسبة إلى كل فرد بزيادة الكمية التى يمتلكها من الثروة ، ومن هذا ينتج أن دفع كل جنيه من الضرائب يتضمن الحرمان من كمية من المنفعة الاقتصادية أكبر بالنسبة لذى الدخل الصغير منها بالنسبة لذى الدخل الكبير ، فاذا ألزمتنا كل مكلف بأن يدفع كضريبة عدداً من الجنيهات يتناسب مع دخله ، أى إذا كانت الضريبة نسبية ، فإن الأقل غنى يحرم من كمية من المنفعة الاقتصادية أكبر من التى يحرم منها الأكثر غنى ، وبذلك تكون الضريبة النسبية على الدخل التقدى هى فى الحقيقة ضريبة تصاعدية

à taux décroissant (١)

(٢) القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة ، الفقرة ٣ من الفصل الثالث من الجدول ٢ والفقرة الأولى من الفصل الخامس من الجدول نفسه - والقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ بفرض ضريبة على المسارح وغيرها من مجال الفرجة والملاهى ، الجدول ب الملحق بالقانون ، قبل تعديله بمقتضى القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٦ ، ويعد ذلك التعديل .

معكوسة بالنسبة للمنفعة الاقتصادية. ولذلك لا يمكن أن يقال عنها أنها ضريبة عادلة ، لأن الضريبة النسبية العادلة يجب أن تكون على الأقل نسبة من حيث المنفعة الاقتصادية ، أى أن تأخذ من كل ممول قدرأ من المنفعة الاقتصادية يتناسب مع ما يحققه له دخله من المنافع الاقتصادية ، ولكن للوصول إلى هذا الغرض يجب أن تكون الضريبة تصاعدية على الدخل التقدي ، ولذا كانت الضريبة التصاعدية هى الضريبة الوحيدة التى يمكن أن تتحقق بواسطتها العدالة فى توزيع أعباء الضرائب على مجموع المكلفين .

§ ٢ - نقد الضريبة التصاعدية

٢٤٦ - يرى بعض الكتاب (١) أن الضريبة التصاعدية ، من الناحية المالية ، إذا كانت أكثر عدالة من الضريبة النسبية من الوجهة النظرية ، فإنها ليست كذلك من الوجهة العملية ، إذ لا نحصل منها عملاً على توزيع لأعباء الضرائب أكثر عدالة مما نحصل عليه بواسطة الضريبة النسبية ، ذلك لأننا لكي نحصل من الضريبة التصاعدية على توزيع الأعباء التكاليفية توزيعاً عادلاً ، يجب أن يطبق التصاعد على كل الضرائب وليس على ضريبة واحدة ، فلا يكفى أن تكون إحدى الضرائب أو عدد منها تصاعدياً ، إذا كانت هناك ضرائب أخرى ليست تصاعدية ، لأن هذه الأخيرة تضيع الأثر التصاعدي للأولى فيجب أن يكون السعر الكلى لجميع الضرائب تصاعدياً وللوصول إلى ذلك عملاً يجب :

أولاً - أن يكون تدريج العبء التكاليفي لجميع الممولين ممكناً .

ثانياً - أن يظل هذا التدريج باقياً عند التطبيق العملى .

فمن الشرط الاول : يلاحظ أن وجود الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك بالأخص ، إلى جانب الضرائب المباشرة لا يسمح بتحقيق هذا الشرط ، ذلك أنه إذا كان من السهل تدريج الضرائب المباشرة ومعرفة ما يدفعه

كل فرد منها ، فإن الضرائب غير المباشرة ، تعين الدولة بالنسبة لها سعر الضريبة ، ولكن لا يمكنها أن تعين ما يجب أى يدفعه كل فرد منها لأن هذا يرتبط بالكمية التى يستهلكها من المواد الخاضعة للضريبة ، ولذا فإن وجود الضرائب غير المباشرة وعدم امكان جعلها تصاعدية ، يجعل من المستحيل تدريج الأعباء التكاليفية تدريجاً تصاعدياً ، كما يجعل من المستحيل معرفة ما إذا كان ما يتحمله كل فرد من الأعباء التكاليفية تصاعدياً ، أو نسبياً ، أو تصاعدياً معكوساً .

وخلاصة رأى هؤلاء الكتاب أن نظام الضرائب الحال القائم على وجود الضرائب غير المباشرة إلى جانب الضرائب المباشرة يمنع من تحقق الشرط الأول ، وهو أن يكون التصاعد على كل الضرائب وليس على بعضها .

ويرد على ذلك بأن وجود الضرائب غير المباشرة ، وعدم استطاعة جعلها تصاعدية ، أدعى إلى أن تكون الضرائب المباشرة تصاعدية حتى يمكن معالجة التصاعد المعكوس فى الضرائب غير المباشرة بواسطة التصاعد الطبيعى للضرائب المباشرة .

أما عن الشرط الثانى : وهو أن يظل التصاعد باقياً عند التطبيق العملى ، فيقولون بأن الضرائب مهما كان مقدارها وسعرها ، لا تبقى كلها على عاتق الممول الذى يدفعها ، لأن هناك ظواهر مالية من شأنها نقل عبء الضرائب وانتشاره ، مما ينتج عنه اختلاف العبء الحقيقى لكل مولد عن العبء الذى يرمى المشرع للوصول إليه بتحديدده للضريبة سعراً تصاعدياً ، ويقولون بأنه حتى لو سلمنا جدلاً بأنه فى امكان الدولة جعل العبء التكاليفى للضرائب على كل فرد تصاعدياً ، فإنه لا ينتج من ذلك عملاً أن يظل توزيع العبء على الأفراد كما أراده المشرع ، والذى مهم هو التوزيع الفعلى للعبء المالى ، وليس التوزيع الذى يضعه المشرع ، والتوزيع الفعلى كما سنرى يخالف ما أراده المشرع ، إذ يميل الأفراد إلى تقليل ما يدفعونه من الضرائب باخفاء جزء من المادة الخاضعة للضريبة ، وهو ما يعرف بالتهرب من الضريبة ، وكل

الضرائب معرضة للهرب منها ، إلا أن الضريبة التصاعدية أكثر تعرضاً له من غيرها ، كما يتضح من المثال الآتي : إذا فرضت ضريبة نسبية بسعر ١٠٪ على الدخل فإذا أفلح من كان دخله ١٠,٠٠٠ جنيه في اخفاء ٢٠٠٠ جنيه من دخله مثلاً فإن ما يدفعه كضريبة هو ٨٠٠ جنيه بدلاً من ١٠٠٠ جنيه أما إذا كانت الضريبة تصاعدية ، بأن كانت ٨٪ على ٨٠٠٠ جنيه و ١٠٪ على ١٠,٠٠٠ جنيه ، فإن ما يدفعه الممول إذا أفلح في اخفاء الـ ٢٠٠٠ جنيه من دخله هو ٦٤٠ جنيه بدلاً من ٨٠٠ جنيه . يضاف إلى ذلك أن تهرب الأغنياء من الضرائب أكثر حدوثاً من تهرب غيرهم ، لأن الأغنياء يعرفون أكثر من سواهم كيف يخفون جزءاً من أموالهم ، وتكون النتيجة أن الهرب يضعف أثر التصاعد ، مما يغير في الواقع من نظام توزيع الأعباء العامة على الأفراد ، وهو النظام الذي استعمل التصاعد للوصول إليه .

ويرد على ذلك بأن علاج مثل هذه الحالة يكون بمكافحة الهرب وليس بترك التصاعد .

٢٤٧ — ويقول كتاب آخرون (١) إن تصاعد الضريبة يؤدي في نهاية الأمر إلى استيعاب الضريبة للمادة الخاضعة لها وبعبارة أخرى إلى مصادرتها والاستيلاء عليها ، وذلك حين يصل سعر الضريبة الحقيقي إلى ١٠٠٪

ويرد على ذلك بأن الأخذ بالضريبة التصاعدية ليس معناه تطبيقها على وجه غير معقول ، إذ يمكن إيقاف التصاعد عند حد لا تكون فيه الضريبة شديدة ، لأن تصاعد الضريبة ليس عقاباً لذى الدخل الكبير ، وإنما هو وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على المكلفين كل بقدر استطاعته ، ولأن زيادة سعر الضريبة عن حد معين تؤدي إلى تبديد المادة الخاضعة لها ، مما يترتب عليه في النهاية نقص حصيلتها ، إذ لا يجد الممول أى حافز لتنمية ثروته .

§ ٣ — التطبيق العملي للتصاعد

٢٤٨ — لما كان أساس التصاعد هو المقننة التكاليفية للممول ، لذا يجب

قصر تطبيقه على الضرائب التي تدل المادة الخاضعة لها على مقدرة الممول التكليفية ، وبناء على ذلك يرى معظم علماء المالية قصر التصاعد على الضريبة العامة على الدخل ، لأن مقدرة الممول التكليفية لا تعرف إلا من مجموع موارده . ولا يسلمون بتطبيقه على الضرائب على الدخل الفرعية ، لأن الدخل الفرعى لا يدل على مقدرة الممول الحقيقية ، كما لا يرون تطبيقه على الضرائب على المعاملات ، فقد لا تكون هناك علاقة بين هذه المعاملات والمقدرة التكليفية للمتعاملين .

انواع التصاعد :

للضريبة التصاعدية عدة أشكال فنية أهمها :

١ - التصاعد المستمر الى حد معين :

٢٤٩ - فى هذا النوع يزداد سعر الضريبة بزيادة المادة الخاضعة لها طبقاً لنظام معين ، ويقف التصاعد فى سعر الضريبة عند حد معين ، حتى لا تصل الضريبة إلى المصادرة ، ومتى بلغت هذا الحد الأعلى يظل السعر نسبياً

مثال: إذا كان الأيراد ١٠٠ جنيه كان سعر الضريبة ٠.١٪
 " " " " ٢٠٠ " " " ٠.٢٪
 " " " " ٣٠٠ " " " ٠.٣٪ وهكذا

وزيادة سعر الضريبة إما أن يكون تبعاً لمتوالية حسابية كما فى المثال السابق ، وإما أن يكون تبعاً لمتوالية هندسية مع زيادة المادة الخاضعة للضريبة تبعاً لمتوالية حسابية كالمثال الآتى :

إذا كان الأيراد ١٠٠ جنيه كان سعر الضريبة ٠.١٪
 " " " " ٢٠٠ " " " ٠.٢٪
 " " " " ٣٠٠ " " " ٠.٤٪
 " " " " ٤٠٠ " " " ٠.٨٪ وهكذا

٢ - التصاعد بالطبقات (١) :

٢٥٠ - فى هذا النوع تقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى عدة طبقات

ويزداد سعر الضريبة في كل طبقة عن الطبقة السابقة لها . ويكون السعر واحداً لكل طبقة ، أى أن الضريبة تبقى نسبة داخل كل طبقة . كما في المثال الآتى :

٢	%	١ — الدخل الذى لا يتجاوز ١٠٠ جنيه سنوياً يكون سعر الضريبة عليه
٣ —	%	« يزيد عن ١٠٠ » ولا يتجاوز ٢٠٠ جنيه سنوياً يكون سعر الضريبة عليه ٣
٤ —	%	« » « ٢٠٠ » « ٥٠٠ » « » « » « ٤
٥ —	%	« » « ٥٠٠ » « ١٠٠٠ » « » « » « ٥
٦ —	%	« » « ١٠٠٠ » « ٢٠٠٠ » « » « » « ٦
٧ —	%	« » « ٢٠٠٠ » « ٥٠٠٠ » « » « » « ٧
٨ —	%	« » « ٥٠٠٠ » « ١٠٠٠٠ » « » « » « ٨
١٥	%	« » « ١٠,٠٠٠ » سنوياً يكون سعر الضريبة عليه

فاذا فرض أن شخصاً دخله السنوى ٦٠٠٠ جنيه فإن الضريبة المستحقة عليه تكون

$$٦٠٠ = \frac{١٠ \times ٦٠٠٠}{١٠٠}$$

ويلاحظ على هذا النوع :

(أ) أن جميع الطبقات تبدأ من صفر وتنتهى عند حد أعلى من الحد الذى وقفت عنده الطبقة السابقة .

(ب) أن الطبقة الأخيرة ليس لها حد أعلى ، حتى لا يصل تصاعد الضريبة إلى استغراق المادة الخاصة لها .

نقد التصاعد بالطبقات :

٢٥١ — يؤخذ على التصاعد بالطبقات أن صاحب الدخل يضار أحياناً نتيجة لزيادة طفيفة في دخله ، فازدياد الدخل مثلاً من ١٠٠٠ جنيه إلى ١٠٠١ جنيه يجعل الضريبة تزيد من ٥٠ جنيه (٥ %) إلى ٦٠,٠٦ جنيه (٦ %) . أى أن زيادة جنيه واحد في الدخل ترتب عليها زيادة الضريبة بمقدار عشرة جنيهات . ولتلافى ذلك ينص عادة في قانون الضريبة على ألا يقل صافى دخل أعلى عن صافى دخل أدنى نتيجة لانتقال صاحبه من طبقة إلى التى تلوها .

فاذا دفع من كان دخله ١٠٠٠ جنيه مبلغ ٥٠ جنياً ضريبة ، وأصبح دخله الصافي ٩٥٠ جنياً فإنه يجب ألا يقل عن ٩٥٠ جنياً صافي دخل من يزيد دخله على ١٠٠٠ جنيه وبناء على ذلك فان صاحب الدخل الذى يبلغ ١٠٠١ جنياً يدفع ٥١ جنياً فقط ضريبة .

٣ - التصاعد بالشرائح (١):

٢٥٢ - يطلق عليه أيضاً التصاعد بالأجزاء أو بالأقسام ، وهو يرى إلى تلافى العيب السابق ، وفيه تقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى عدة شرائح أو أجزاء متساوية أو غير متساوية ، ويقرر على كل شريحة منها سعر يتصاعد بزيادة الشرائح ، فلا يطبق على الدخل كله سعر واحد ، كما فى الطريقة السابقة وانما تطبق عليه أسعار متعددة بعدد شرائح المادة الخاضعة للضريبة ، كما فى المثال الآتى :

١ -	ال ٥٠	جنيه الأولى ...	معناة
٢ -	ال ١٠٠	جنيه التالية بسعر	٢٪
٣ -	ال ٢٥٠	جنيه » »	٣٪
٤ -	ال ٥٠٠	جنيه » »	٥٪
٥ -	ال ١٠٠٠	جنيه » »	١٠٪
٦ -	ال ٥٠٠٠	جنيه » »	١٥٪
٧ -	ما زاد على ذلك	»	٢٠٪

فاذا كان دخل شخص ١٥٠٠ جنيه فانه يدفع الضريبة كالاتى :

ال ٥٠	جنيه الأولى لا يدفع عنها شيئاً أى صفر جنياً
ال ١٠٠	جنيه التالية يدفع عنها بسعر ٢٪ » ٢
ال ٢٥٠	» » » » ٣٪ » ٧,٥
ال ٥٠٠	» » » » ٥٪ » ٢٥
ال ٦٠٠	» » » » ١٠٪ » ٦٠

أى أن ال ١٥٠٠ » كلها » ٩٤,٥
فيكون السعر الحقيقى هو ٦,٣٪

(١) التصاعد بالشرائح : Progression par tranches

ويلاحظ على هذا النوع :

- ١ - أن الشرائح متلاصقة .
- ٢ - أن طول كل شريحة يزيد عن طول الشريحة السابقة .
- ٣ - أن الشريحة الأولى تبدأ عند الصفر وينص غالباً على اعفاؤها .
- ٤ - أنه لا يوجد حد أعلى للشريحة الأخيرة .
- ٥ - أنه لا يجب أن يصل سعر الضريبة على الشريحة الأخيرة إلى ١٠٠٪ .

ويلاحظ أنه قد يجمع بين التصاعد بالطبقات وبالشرائح في وقت واحد ،
بتقسيم الدخل إلى طبقات وتقسيم كل طبقة إلى شرائح .

٤ - التصاعد بالتخصم (١) :

٢٥٣ - في هذا النوع يكون سعر الضريبة واحداً ولكنه لا يطبق على كل المادة الخاضعة للضريبة ، بل بعد خصم جزء معين منها ، مثال ذلك أن ينص المشرع على اعفاء مائة جنيه من كل دخل مهما صغر أو كبر ، ويفرض سعراً قدره ١٠ ٪ على الباقي من الدخل فيكون السعر الحقيقي للضريبة كالآتي :

الدخل	الجزء المختصوم	الجزء الخاضع للضريبة	الضريبة	السعر الحقيقي
جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	
١٠٠	١٠٠	صفر	صفر	صفر
١٢٥	١٠٠	٢٥	٢,٥	٢٪
١٥٠	١٠٠	٥٠	٥	٣,٣٣٪
٢٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠	٥٪
١٠٠٠	١٠٠	٩٠٠	٩٠	٩٪
١٠٠٠٠	١٠٠	٩٩٠٠	٩٩٠	٩,٩٪
١٠٠٠٠٠	١٠٠	٩٩٩٠٠	٩٩٩٠	٩,٩٩٪

ويسمى هذا النوع بالخصم عند القاعدة (١) .

ويلاحظ أن السعر الحقيقي تصاعدي ، ولكنه لا يصل أبداً إلى ١٠ ٪ ، وأنه كلما زادت المادة الخاضعة للضريبة كلما قل تأثير الخصم على السعر الحقيقي كما هو ظاهر في المثال السابق .

وهناك أنواع أخرى من التصاعد بالخصم .

§ ٤ - التصاعد في اتجاه واحد أو أكثر (٢)

٢٥٤ - يكون التصاعد في اتجاه واحد إذا كانت الضريبة تتصاعد بتزايد المادة الخاضعة للضريبة فقط ، ويكون في اتجاهين أو أكثر ، إذا تمشى التصاعد مع ازدياد المادة الخاضعة للضريبة ومع عامل آخر أو أكثر ، ويحدث هنا عادة في ضرائب التركات ، فيكون التصاعد متمشياً مع نصيب الوارث فقط (اتجاه واحد) ، أو مع نصيب الوارث ، ودرجة قرابته للمورث (اتجاهين) . أو مع نصيب الوارث ، ودرجة قرابته للمورث ، واختلاف عدد الأولاد أو فروع الأولاد الذين تركهم المورث (ثلاثة اتجاهات) ، أو مع نصيب الوارث ودرجة قرابته للمورث ، واختلاف عدد الورثة ، والحالة المدنية للوارث (أعزب ، متزوج ، أرمل ، أو ذو أولاد) (أربعة اتجاهات) .

وقد أخذ المشرع المصري بالنسبة للضريبة الضريبة العامة على الإيراد المقررة بمقتضى القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ بنظام التصاعد في اتجاه واحد ، وأخذ بالنسبة لرسم الأيلولة على التركات ، المقرر بمقتضى القانون رقم

(١) الخصم عند القاعدة : déduction à la base

(٢) التصاعد في اتجاه واحد أو أكثر :

١٤٢ لسنة ١٩٤٤ . بنظام التصاعد في اتجاهين ، هما مقدار نصيب الوارث ودرجة قرابته للمورث .

§ ٥ - الضريبة التنازلية (١)

٢٥٥ - الضريبة التنازلية نوع من الضريبة التصاعدية ، وفيها يقرر المشرع سعر نسبياً يطبق على الدخل كله ، إلا أن هذا السعر ينخفض تدريجياً للدخول الصغيرة ، مثال ذلك أن يكون سعر الضريبة ١٠ ٪ ولكن ينخفض السعر إلى ٦ ٪ للدخول التي لا تزيد على ٣٠٠ جنيه وإلى ٤ ٪ للدخول التي لا تزيد على ٢٠٠ جنيه .

والفرق بين الضريبة التنازلية والضريبة التصاعدية العادية هو أن هذه الأخيرة تبدأ بسعر منخفض للدخول الصغيرة ويزداد السعر بزيادة الدخل . أما في الضريبة التنازلية فيفرض سعر نسبي واحد لجميع الدخل ولكن ينخفض عن الدخل الصغيرة ، فالناتجة واحدة هي جعل عبء الضريبة متمشياً مع المقدرة التكليفية للممول ، إلا أن الضريبة التنازلية تمتاز بأنها أكثر كياسة ، إذ لا يظهر المشرع فيها بمظهر من يعادى الدخل الكبيرة وإنما يظهر بمظهر من يريد التخفيف عن الدخل الصغيرة يضاف إلى ذلك أن عدد الطبقات في الضريبة التنازلية يكون قليلاً بخلاف الحال في الضريبة التصاعدية .

المبحث الثاني

القواعد الاقتصادية للضريبة

نتكلم في هذا المبحث عن وعاء الضريبة ، ومصدرها ، وآثارها الاقتصادية ، والتوزيع الفعلي للعبء المالى .

وعاء الضريبة :

٢٥٦ - وعاء الضريبة (٢) هو الثروة التي تخضع للضريبة والتي تقاس

الضريبة بها .

(١) الضريبة التنازلية : Impôt dégressif

(٢) وعاء الضريبة : Assiette de l'impôt ويطلق عليه في سورية «مطرح الضريبة» .

وقد كانت الضرائب في العصور الماضية تفرض على الأشخاص باعتبارها جزية رعوس (١) وطبقت في مصر منذ الفتح الإسلامي .

وفرضت أيضاً ضريبة رعوس في مصر في سنة ١٨٧٥ . وعرفت باسم « الفردة » وقسم الأهالي بموجبها إلى ثلاث طبقات : الأولى تدفع ٤٥ قرشاً ، والثانية تدفع ٣٠ قرشاً والثالثة تدفع ١٥ قرشاً وألغيت سنة ١٨٨٠ .

ونظام الضرائب على الأشخاص معيب لفرضه دون نظر إلى الثروة ، وقد زال الآن من جميع البلاد تقريباً ، إلا أنه في بعض ولايات سويسرا والولايات المتحدة تفرض ضريبة بسيطة على الأشخاص مقابل استعمال حق الانتخاب ، كما أنها وجدت في بعض البلاد لما كانت مستعمرة .

ويطلق على الضرائب التي تفرض على الأشخاص « الضرائب على الأشخاص » (٢) تمييزاً لها عن الضرائب التي تفرض على الأموال (٣) .

ووعاء الضريبة في العصر الحديث هو الثروة . فوعاء الضرائب غير المباشرة هو الثروة عند تداولها أو استهلاكها . أما وعاء الضرائب المباشرة فاما أن يكون رأس المال أو الناتج أو الدخل . ورأس المال هو مجموع ما يمتلكه الفرد في وقت معين ، والناتج هو مجموع الأموال الاقتصادية الناشئة عن عملية انتاج وهو إما أن يكون اجمالياً أو صافياً ، فيكون اجمالياً إذا تضمن نفقات الحصول عليه ، وصافياً إذا لم يتضمنها . وتعتبر تلك النفقات في الحقيقة دخلاً صافياً لعوامل الإنتاج التي اشتركت في عملية الإنتاج .

والدخل هو كل ثروة جديدة نقدية أو مقومة بالنقود ، تدخل في حوزة الفرد أثناء مدة معينة بشكل دوري ، ويمكنه استهلاكها دون مساس بماله الأصلي .

فوعاء الضرائب المباشرة إذن يمكن أن يكون رأس المال ، أو الناتج

(١) ضريبة الرعوس : Capitation

(٢) الضرائب على الأشخاص : Impôts sur les personnes

(٣) الضرائب على الأموال : Impôts sur les biens

الاجمالى ، أو الدخول الصافية لعوامل الإنتاج ، أو الدخل الكلى الشخصى لكل ممول .

مصدر الضريبة :

٢٥٧ - مصدر الضريبة (١) هو الثروة التى تسد منها الضريبة فعلا ، وقد يكون مصدر الضريبة رأس المال أو الدخل . على أن الدخل هو المصدر الرئيسى للضرائب ، لأن الضريبة فريضة متجددة فيجب أن تستوفى من ثروة متجددة ، فهما كانت طريقة تنظيم الضرائب ، ومهما كان وعاءها ، فإنها يجب أن تستقر فى النهاية ، بالنسبة للضرائب العادية على الأقل ، على الدخل فقط . وقد توجد ضرائب تسمى بالضرائب على رأس المال ، ولكن هذه التسمية لا تدل إلا على أن تلك الضرائب تقاس على رأس المال ، لأن هذا المقياس قد يدل على المتدرة التكاليفية للممول ، ولكن يجب ألا تدفع هذه الضرائب إلا من الدخل ، لأنها إذا سددت من رأس المال لنضب هذا المصدر ، ولأضر ذلك بالمولين وبالاقتصاد القوى وبالحزاة العامة نفسها ، ولذلك فإن الضرائب الحقيقية على رأس المال ، إذا كان لابد منها ، لا تكون إلا ضرائب غير عادية ، أى مؤقتة ، ويكون سعرها مرتفعاً وتقتطع جزءاً من رأس المال .

الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب :

٢٥٨ - لا يتفق الاقتصاديون فيما يتعلق بالآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب نال بعض (٢) يقول بأن الضرائب ، حتى ولو كانت ثقيلة ، تحرك نشاط الأفراد ، وتدفعهم لزيادة الإنتاج ، حتى يعوضوا ما يطرأ على دخولهم من نقص نتيجة دفع الضرائب .

ويقول البعض الآخر ، إن الضرائب وبخاصة الثقيلة تنتهى بشل نشاط الأفراد ، وبإضعاف قوة انتاجهم .

(١) مصدر الضريبة : Source de l'impôt :

(٢) Mac-Culloch, Rau, Wagner

والحقيقة أن آثار الضرائب تتوقف إلى حد كبير على مقدارها من جهة ، وعلى الأوجه التي تستعمل فيها الدولة حصيلتها من جهة أخرى .

فإن كانت معتدلة فالغالب أنها تحرك نشاط الأفراد ، فالمنتج مثلاً يعمل على خفض نفقات إنتاجه ، مستعيناً في ذلك بالوسائل الفنية التي تمكنه من الاقتصاد في العمل وفي رأس المال . أما إذا زادت كثيراً ، فالغالب أنها تضعف فيهم روح الإقدام وتصبح ضارة من الوجهة الاقتصادية .

تأثير الضرائب على المستوى العام للأسعار :

٢٥٩ - تقطع الضرائب في مجموعها جزءاً من دخول الأفراد ، ودخولهم إذ تقل يقل طلبهم للسلع والخدمات ، مما يجعل المستوى العام للأسعار يتجه نحو الانخفاض ، وينخفض فعلاً إذا أبدت الدولة ما حصلته من الضرائب عن التداول ، بأن استخدمته في سداد قروض خارجية ، أو في تكوين مال احتياطي ، أما إذا أعادته إلى التداول بأن استخدمته في سداد ثمن ما تحتاجه من سلع وخدمات ، كدفع مبالغ مستحقة للموردين والمقاولين ، أو مرتبات للعاملين ، واستخدم هؤلاء ما يحصلون عليه من الدولة في طلب سلع وخدمات فإن اتجاه المستوى العام للأثمان نحو الانخفاض لا يتحقق فعلاً .

هذا عن تأثير الضرائب في مجموعها ، على أن لكل ضريبة معينة تأثيرها هي أيضاً في ثمن سلعة أو خدمة معينة ، إذا فرضت على استيرادها أو إنتاجها أو تداولها أو استهلاكها ، فتميل إلى رفع ثمنها بمقدار الضريبة كلة أو بعضه إذا تحققت ظروف معينة ، سنبحثها عند دراسة نقل عبء الضريبة .

تأثير الضرائب على الاستهلاك :

٢٦٠ - كذلك للضرائب المفروضة على دخول المكلفين أثرها في ثمن سلع معينة ، وفي استهلاكها ، ذلك أن الضرائب بتقليلها من دخول المكلفين تدفعهم إلى التضحية ببعض السلع والخدمات . وبخاصة السلع الكمالية ، فيقل طلبهم عليها ، وتميل أثمانها نحو الانخفاض ، على أن الطلب على السلع لا يقل

بنسبة واحدة ، بل يتفاوت من سلعة إلى أخرى تبعاً للدرجة مرونة الطلب عليها ، فالسلع ذات الطلب المرن يتأثر استهلاكها نتيجة الضرائب أكثر من السلع ذات الطلب غير المرن ، التي لا يستطيع المكافون الاستغناء عنها إلا في حدود ضيقة .

يضاف إلى ذلك أن مدى تأثير استهلاك السلع بالضرائب يتوقف على درجة مرونة طلب الطبقات التي تقع عليها الضريبة ، فالضرائب التي تصيب الأغنياء خاصة (كالضرائب المباشرة التصاعدية) لا تقلل من استهلاكهم ، لأنهم يدفعونها من مدخراتهم ، أما التي تصيب الفقراء (كالضرائب غير المباشرة) فإنها تقلل من استهلاكهم للسلع وعلى الأخص السلع ذات الطلب المرن .

ومن جهة أخرى يتوقف أثر الضريبة في الاستهلاك على ما تفعله الدولة بالتحصيل من الضريبة ، فإذا استخلسته في طلب بعض السلع والخدمات ، فإن نقص استهلاك الأفراد الناتج عن فرض الضريبة قد يعوضه زيادة الاستهلاك الذي يحدثه اتفاق الدولة . أما إذا جمدت الدولة حصيلة الضريبة فإن الاستهلاك يتجه نحو النقصان .

تأثير الضرائب على الإنتاج :

٢٦١ - إذا ترتب على الضرائب نقص الاستهلاك ، فإن ذلك يؤدي بدوره إلى نقص الإنتاج .

كذلك يتأثر الإنتاج نتيجة تأثير الضرائب في عرض وطلب رءوس الأموال الإنتاجية . فعرض رءوس الأموال الإنتاجية يتوقف على الادخار الذي يتبعه استثمار ، والضرائب إذ تقلل من الدخل ، تؤدي إلى نقص الادخار وقلة رءوس الأموال ، ويحدث هذا بالأخص بالنسبة للضرائب المباشرة التصاعدية . لأنها تقع على دخل الطبقات الغنية المدخرة ، أما الضرائب غير المباشرة فإنها إذ تؤدي إلى نقص استهلاك الطبقات الفقيرة ، يمكن أن يترتب عليها ادخار جماعي تقوم به الدولة .

هذا عن عرض رءوس الأموال الإنتاجية ، أما طلبها فيتوقف على فرص الربح التي تعرض لأصحاب الأعمال ، فإذا كان من نتيجة فرض الضريبة أن تقل فرص الربح ، قل طلبهم لرءوس الأموال ، غير أن هذا النقص قد يعوضه طلب المشروعات التي يزداد الطلب على منتجاتها نتيجة اتفاق الدولة ما تحصله من ضرائب .

وللجانِب ذلك ، قد تؤدي الضريبة إلى تنقل عناصر الإنتاج بين فروع الإنتاج المختلفة

تأثير الضرائب على التوزيع .

٢٦٢ — قد يترتب على الضرائب أن يسوء توزيع الدخول والثروات إذا أصابت الطبقات الفقيرة أكثر من الطبقات الغنية ، ويحدث هذا من الضرائب غير المباشرة على عكس الضرائب المباشرة وبخاصة التصاعدية ، لأن وطأة الأولى أشد على الطبقات الفقيرة ، بينما تصيب الثانية الدخول الكبيرة مما يؤدي إلى تقليل التفاوت بين الدخول والثروات .

وينبغي لمعرفة الأثر التام للضرائب البحث فيما تنفق الدولة فيه حصيلتها ، فإذا أنفقت الدولة ما تقطعه من دخول الطبقات الغنية في إعطاء إعانات نقدية للطبقات الفقيرة كمعاشات الضمان الاجتماعي مثلاً ، أو في أداء خدمات عامة تستفيد منها الطبقات الفقيرة أكثر من استفادة الطبقات الغنية كالمستشفيات المجانية ، والملاجئ والمدارس المجانية ، فإن ذلك يؤدي إلى تقليل التفاوت بين الدخول .

هجرة رءوس الأموال :

٢٦٣ — قد يترتب على الضرائب الثقيلة هجرة رءوس الأموال والأفراد إلى البلاد التي تقل فيها الضرائب .

وهجرة رءوس الأموال في العصر الحديث ظاهرة عامة مستقلة عن الأسباب المالية ، ولكن الأسباب المالية قد تزيد من شدتها ، وقد سهل نمو الثروات المنقولة هذه الهجرة كثيراً .

وزيادة الضرائب في دولة عن الدول الأخرى زيادة كبيرة تجعل كثيراً من الممولين يفكرون في ارسال رءوس أموالهم إلى الخارج ، ويجب أن تكون الزيادة كبيرة حتى يفعلوا ذلك ، لأن حفظ الأموال في الخارج قد يعرضها للخطر ، كما أنه قد يستلزم نفقات ، هذا إلى جانب خطر ازدواج الضرائب كذلك قد تتناول الهجرة الأفراد أيضاً ، إلا أن هذه أقل حلولاً من هجرة رءوس الأموال ، ولا يلتجأ إليها عادة إلا إذا بلغ ثقل الضرائب حداً بعيداً .

. . .

٢٦٤ - والضرائب الثقيلة تضر الخزانة العامة من جهة أخرى لأنها تدفع الممولين إلى التهرب من الضريبة باخفاء كل ثرواتهم أو بعضها . وقد قيل بأن الضرائب المرتفعة تؤدي إلى إفساد الأخلاق : لأنها تعود المولين غش الخزانة العامة : وتجعل من الصعب اقلاعهم عن تلك العادة حتى ولو خفضت الضرائب بعد ذلك . كما أنها تؤدي إلى التفاق المالى ، لأن المشرع يفرض للضريبة سعراً عالياً وهو يعلم أنه لن يدفع فعلاً . وتؤدي الضرائب المرتفعة إلى عدم المساواة بين الأفراد : إذ يدفعها البعض ويفلح البعض الآخر في عدم دفعها .

والتهرب وهجرة رءوس الأموال كلاهما يقللان من إيرادات الدولة ، إلا أن هجرة رؤوس الأموال تزيد على ذلك بأنها تحرم الاقتصاد القومى من قوى منتجة ، وبذلك تضار الدولة والاقتصاد القومى في نفس الوقت .

التوزيع الفعل للمبء المالى :

٢٦٥ - لا يظل توزيع المباء المالى على المكلفين كما أراده المشرع ، بل يتغير عند التطبيق تغيراً كبيراً ، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها : التهرب ، ونقل عبء الضريبة ، واستهلاكها . ونقل عبء الضريبة واستهلاكها من أسباب الاضطراب الرئيسية في

نظام توزيع الضرائب، ولكنهما يسيبان فوق ذلك س : من الاضطرابات الأخرى تنتهى بالتأثير بدورها فى استهلاك الضريبة وانتقالها ، فلكى تكون دراسة التوزيع الفعلى للعبء المالى تامة ، يجب أن يتناول الدرس كل هذه الاضطرابات معا ، ولكن نظراً لتعقد هذه الاضطرابات ، سندرس أولاً انتقال الضرائب واستهلاكها كلا منهما على حدة ، ثم ندرسهما بعد ذلك مجتمعين من حيث علاقتهما وتأثيرهما بعضهما فى بعض .

وعلى ذلك سنتبع فى دراستنا الترتيب الآتى : التهرب ، نقل عبء الضريبة ، استهلاك الضريبة ، الاضطرابات الأخرى التى تطرأ على توزيع العبء المالى .

المطلب الاول

التهرب من الضريبة

٢٦٦ - التهرب من الضريبة (١) ظاهرة يحاول بواسطتها الممول الذى يجب عليه دفع الضريبة عدم دفعها كلها أو بعضها .

والتهرب إما أن يكون تاماً أو جزئياً ، ولا توجد ضريبة تقريباً لا يتناولها التهرب كلها أو بعضها أو على الأقل محاولة التهرب . وكلما كانت الضريبة مرتفعة كلما كثر التهرب منها .

انواع التهرب :

٢٦٧ - يميز بعض الكتاب بين التهرب غير المشروع أو « الغش الضريبى » (٢) ، وهو الذى يتضمن مخالفة لقوانين الضرائب كالتهرب الجمركى والتهرب المشروع أو « تجنب الضريبة » (٣) ، وهو الذى لا يتضمن مخالفة لتلك القوانين ، كعدول الأفراد مثلاً عن شراء السلعة التى تفرض عليها ضريبة مرتفعة ، أو الانصراف عن ممارسة استغلال معين لأن الضريبة على دخله أكثر ارتفاعاً منها على دخل غيره .

(١) التهرب من الضريبة : Evasion fiscale

a) Fraude fiscale.

3) Evasion non frauduleuse.

وقد يكون التهرب المشروع عن طريق الاستفادة من الثغرات التي قد توجد في قانون الضريبة ، كان يفرض المشرع ضريبة على أرباح الأسهم ، فتعتمد الشركات إلى توزيع بعض الربح في صورة مقابل حضور جلسات الجمعية العمومية للشركة ، حتى لا تلحقه الضريبة (١) .

٢٦٨ - أما التهرب غير المشروع فنصوره أن يحول الممول دون ربط الضريبة عليه ، بعدم تقديم الإقرار الخاص بدخله ، أو بادخال السلع المستوردة من الخارج خفية ، حتى لا يدفع عنها الضريبة الجمركية ، أو أن يعمل على أن تربط عليه ضريبة أقل مما يجب ، بأن يذكر في اقراره دخلاً أقل من دخله الحقيقي ، أو يذكر قيمة للسلع المستوردة أقل من قيمتها الحقيقية .

ومن صوره أيضاً أن يحاول الممول الذى ربطت عليه الضريبة بمبلغ معين ألا يدفعه كله أو بعضه ، باخفاء أمواله أو تهريبها حتى يتعذر استيفاء الضريبة منه .

العوامل التي تساعد على التهرب أو تحد منه :

٢٦٩ - في مقدمة العوامل التي تساعد على التهرب أو تحد منه ، طريقة تنظيم الضريبة ، والظروف الاقتصادية ، ودرجة انتشار الوعي الضريبي ، وكيفية اتفاق الدولة لما تجببه من الضرائب ، والجزاء الذى يفرضه المشرع على التهرب .

(١) فقيم تتعلق بطريقة تنظيم الضريبة ، يتسع المجال للتهرب بالنسبة للضرائب التي يستدعى ربطها اقراراً من الممول كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على أرباح المهن الحرة .

(١) ولتلافى ذلك يخضع المشرع للضريبة مقابل حضور الجلسات أيضاً ، كما فعل المشرع الفرنسى ، وتبعه في ذلك المشرع المصرى (القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩
١٢ خامساً) .

ويقل التهرب في الضرائب التي تجبي من المصدر كالضرائب على دخل القيم المتقولة .

وضريبة التركات عرضة للتهرب بأن يبيع المورث لورثته ما يمتلكه بيعاً صورياً ، وبذلك يتفادى دفع الضريبة .

ويساعد استعمال الرسوم القيمية على الغش في الضريبة الجمركية ، وذلك بأن يستعمل المستورد فاتورتين أحدهما بها القيمة الحقيقية للبضاعة ، والأخرى تذكر فيها قيمة أقل ، وهى التى تعرض على مصلحة الجمارك .

(ب) وتساعد الظروف الاقتصادية على كثرة التهرب أو قلته ، ففي أوقات الرخاء تقل مقاومة الأفراد لما تفرضه الدولة من ضرائب لكثرة النقود وارتفاع الدخل . وعلى العكس من ذلك يكثر التهرب في أوقات الكساد .

(ج) درجة انتشار الوعى الضريبي - كلما زاد شعور الأفراد بواجب تجاه الدولة كلما قل تهربهم من دفع الضرائب ، وكلما قل شعورهم بهذا الواجب كلما كثر تهربهم .

(د) وتساعد الوجوه التي تنفق فيها الدولة حصيلة الضرائب على انتشار التهرب أو الإقلال منه ، فإذا أنفقت الدولة ما تجبیه من الضرائب في وجوه نافعة ، شعر الأفراد بأن ما يدفعونه يفيدهم ، وقلت مقاومتهم للضرائب ، أما إذا بددته في وجوه لا تنفع ، وجدوا عنراً في التهرب ، وتشجعوا على ارتكابه .

(هـ) ويساعد الجزاء الذى تفرضه الدولة على التهرب على الإقلال منه ، وكلما كان الجزاء على التهرب أعظم من المبلغ الذى يعود على الممول منه كلما جعله يعدل عن ارتكابه ، وهذا ما جعل المشرع يعاقب من يتهرب من الضريبة بأن يدفع ، إلى جانب المبلغ الذى حاول التهرب من دفعه ، مبلغاً آخر لا يقل عن نسبة معينة منه ولا يزيد على ثلاثة أو أربعة أمثاله . هذا فوق غرامة مالية معينة .

آثار التهرب ووسائل مكافحته :

٢٧٠ - أشرنا فيما سبق إلى أن التهرب يؤدي إلى عدم المساواة بين الأفراد ، إذ يتحمل البعض الضريبة بينما يتخلص منها الذين أفلحوا في التهرب منها ، وقد تؤدي كثرة التهرب إلى أن تزيد الدولة سعر الضرائب الموجودة أو تفرض ضرائب جديدة ، فيزداد العبء على من لم يتهرب . والتهرب إذ يقلل من حصيلة الضرائب يضر الخزينة العامة ، ويعرقل قيام الدولة بالمشروعات النافعة التي يستفيد منها الجميع .

وتعمل الدولة على مكافحة التهرب باتخاذ اجراءات وقائية : وأخرى جزائية وبالوسائل الدولية .

الاجراءات الوقائية :

٢٧١ - تكون بالزام المدين بالإيراد الخاضع للضريبة بتقديم اقرار غير الإقرار الذي يقدمه الممول ، وتلزم بعض التشريعات الممول بتقديم اقرار مؤيد باليمين ، حتى يمكن تطبيق العقوبة الخاصة باليمين الكاذبة إذا كان الإقرار غير صحيح وكان الممول سئء النية .

كذلك يعطى المشرع لموظفي مصلحة الضرائب حق الاطلاع على الدفاتر والوثائق والمستندات الخاصة بالممول ، وهذا الحق أقره المشرع المصري بالنسبة للضرائب على الثروة المنقولة والعمل وضرائب التركات والضريبة العامة على الإيراد .

كما أن المشرع قد يعهد إلى مدين الممول بنصم الضريبة وتوريدها للخزينة العامة رأساً وهي الطريقة المعروفة بالحباية من المصدر أو الحجز عند المنبع .

وفي بعض الأحيان يقرر المشرع استيفاء الضريبة عيناً من الأموال التي تختلف الإدارة مع الممول على تقدير قيمتها ، ويحدث هذا بالنسبة إلى الضريبة الجمركية .

الاجراءات الجزائية :

٢٧٢ - تلخص الإجراءات الجزائية في تقرير عقوبات ضد الغش الضريبي مثل المصادرة أو الغرامة أو الحبس ومن هذا القبيل ما نصت عليه المواد ٨٥ و ٨٥ مكرر (١) و ٨٥ مكرر (٢) و ٨٥ مكرر (٣) من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ المعدل بالقانون ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ والمواد ٢١ و ٢١ مكرراً (١) و ٢١ مكرراً (٢) و ٢١ مكرراً (٣) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ المعدل بالقانون رقم ٢٥٤ لسنة ١٩٥٣ .

الوسائل الضريبية :

٢٧٣ - كذلك عقدت عدة اتفاقيات دولية لمكافحة التهرب من الضريبة ولتبادل المساعدة بين الدول ، كما عنت عصبة الأمم بمكافحة التهرب ووضع لذلك مشروع اتفاقين ، أحدهما خاص بالمساعدة الإدارية وتبادل المعلومات ، والثاني خاص بتسهيل تحصيل الضرائب المستحقة في بلد آخر ، على أن كثيراً من الدول لم تأخذ بهذين الاتفاقين حتى لا يترتب على ذلك وقف ورود رؤوس الأموال إليها من الخارج .

ومما تجدر ملاحظته أن أفضل وسيلة لمكافحة التهرب هي ألا يكون سعر الضريبة مرتفعاً . لأن السعر المرتفع هو الذي يغري بالتعرض للعقوبات التي يضعها المشرع لمكافحة التهرب .

المطلب الثاني

نقل عبء الضريبة

٢٧٤ - نقل عبء الضريبة (١) عملية اقتصادية يتوصل بواسطتها دافع الضريبة إلى نقل ما دفعه كله أو بعضه إلى شخص آخر مستعيناً في ذلك ببعض القوى الاقتصادية ، كالمالك الذي يحاول أن يحمل المستأجر الضريبة العقارية

(١) نقل عبء الضريبة : Translation de l'impôt بالفرنسية و Shifting بالانجليزية .

التي يدفعها بأن يرفع الأيجار ، وكالمنتج الذي يدمج في نفقة انتاجه ما يدفعه من ضرائب ، ويحاول بذلك أن يحملها للمستهلك .

ويختلف نقل عبء الضريبة عن التهرب في أنه لا يضر الخزنة العامة .
وايس فيه انتهاك لحرمة القوانين المالية : لأن الضريبة يدفعها من يعينه القانون لدفعها ، وتجي الدولة منه ما لها الحق في جبايته . ولكنه ينقل ما دفعه إلى غيره ولهذا فان نقل عبء الضريبة من شأنه أن يحدث اضطراباً في النظام الذي يضعه المشرع لتوزيع الأعباء العامة على المكلفين .

وهناك ضرائب يتوقع المشرع انتقال عبئها ممن يدفعها إلى غيره ، بل قد يريد هذا الانتقال ويراعيه عند وضع قواعد تطبيق الضريبة كالضرائب الحمركية .

ولكن انتقال عبء الضريبة يكون في معظم الأحوال ضد إرادة المشرع ولذا يجب قبل فرض ضريبة جديدة : أو تغيير سعر ضريبة موجودة ، دراسة ظاهرة نقل عبئها .

وفي حالة نقل عبء الضريبة يكون المكاف الفعلي (١) انذى يتحمل الضريبة شخصاً آخر غير المكلف القانوني (٢) الذي يدفعها ، أما إذا لم ينتقل عبء الضريبة فيكون المكلف الفعلي هو نفس المكلف القانوني .

وتوجد بين المكلف التانوي والدولة علاقة قانونية . أما بين المكلف القانوني والمكلف الفعلي فلا بد من وجود علاقة اقتصادية (علاقة تداول) لامكان نقل عبء الضريبة .

ويطلق على عملية نقل الضريبة واستقرارها «رجع الضريبة» أو «راجعة الضريبة» (٣)

وينبغي عدم الخلط بين نقل عبء الضريبة وجبايتها من المصدر :

(١) المكلف الفعلي : Contribuable de facto

(٢) المكلف القانوني : Contribuable de jure

(٣) راجعية الضريبة : Répercussion de l'impôt

فالشركة المساهمة التي تحجز الضريبة المستحقة على أرباح أسهمها لا تعتبر أنها نقلتها إلى المساهم ، لأن المكلف قانوناً بالضريبة ليست الشركة وإنما المساهم ، وما تفعله الشركة هو أنها تقوم بدور المحصل .

أنواع نقل عبء الضريبة :

٢٧٥ — يميز بعض الكتاب بين نقل عبء الضريبة إلى الأمام (١) ونقله إلى الوراء (٢) ، والنقل المنحرف (٣) .

فإذا تمكن المنتج من نقل عبء الضريبة إلى المستهلك قيل إن عبء الضريبة انتقل إلى الأمام ، أما إذا تمكن من خفض نفقات إنتاجه كما لو خفض أجور العمال ، قيل أن الضريبة انتقلت إلى الوراء ، أما النقل المنحرف فيحدث إذا انتقلت الضريبة إلى سلعة أخرى غير التي فرضت عليها الضريبة وقد ينتقل بعض عبء الضريبة إلى الأمام . وينتقل البعض الآخر إلى الوراء

شروط نقل عبء الضريبة :

٢٧٦ — نقل عبء الضريبة مسألة اقتصادية تتعلق بالأثمان والتداول ، وكل ضريبة مهما كانت طبيعتها يسعى المكلف إلى محاولة التخلص منها ، بالعمل على نقل عبئها إلى غيره ، ويصل إلى ذلك بواسطة رفع ثمن السلعة أو الخدمة الواقعة عليها الضريبة ، على أنه كلما كانت الضريبة معتدلة ، كلما قل نقل عبئها ، إذ يفضل دافع الضريبة تحملها على متاعب نقلها إلى غيره .

كذلك يتوقف إمكان نقل عبء الضريبة إلى حد كبير على عمر الضريبة ، فالضريبة الحديثة ليس من السهل نقل عبئها ، لما يجده النقل من مقاومة الشخص المراد

(١) نقل الضريبة إلى الأمام Répercussion en avant, progressive
ou directe بالفرنسية و Forward shifting بالانجليزية .

(٢) نقل عبء الضريبة إلى الوراء Répercussion en arrière, régressive, ou inverse بالفرنسية و Backward shifting بالانجليزية .

(٣) نقل منحرف : Translation oblique

(Trota bas, L., Science et technique fiscale, Dalloz 1960 pag. 269)

تحمله بالضريبة ، على العكس من الضريبة القديمة التي انتقل عبؤها بالتدريج بمرور الزمن ولم يعد يشعر بها المكلف الفعلي (١) .

ولكى يمكن نقل عبء الضريبة لابد من توافر شرطين :

الأول - أن يكون موضوع الضريبة سلعة ينتجها المكلف القانوني أو خدمة يقوم بها بقصد مبادلها .

الثاني - أن يكون رفع ثمن هذه السلعة أو الخدمة ممكناً .

فمن الشرط الاول ، لا تنتقل الضريبة العامة على الايراد أو على رأس المال ، لأنها تصيب مجموع دخل الممول أو ثروته ، ولا تصيب سلعة معينة ينتجها الممول ، أو خدمة معينة يؤديها لبيعها لغيره .

وعلى العكس تنتقل الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك لأنها تصيب سلعا أو خدمات يبيعها المكلف لغيره .

كذلك تنتقل الضرائب المباشرة العينية على دخول عوامل الإنتاج (دخل المبانى ، دخل العمل ، دخل رأس المال ، الأرباح التجارية والصناعية) . لأن هذه الدخول تدخل في ثمن السلع أو الخدمات التي يبيعها أو يقوم بها المكلف .

أما الشرط الثاني، وهو أن يكون رفع ثمن السلعة أو الخدمة ممكناً فمسألة تتعلق بالأثمان .

والحالتان الأساسيتان اللتان تعرضان للبحث هما كما في نظرية الأثمان : حالة المنافسة الكاملة وحالة الاحتكار .

§ ١ - حالة المنافسة الكاملة

يجب أن نفرق في حالة المنافسة الكاملة بين فرض ضريبة عامة ، وفرض ضريبة خاصة .

١) Trotabas, L.; Science et technique fiscale, Dalloz, Paris, 1960, p. 270.

٢٧٧ - أما الضريبة العامة فهي التي تفرض على جميع الدخول ،
أو مجموعات الدخول المماثلة بنسبة واحدة .
والضريبة الخاصة هي التي تفرض على بعض الدخول دون البعض الآخر ،
كأرباح بعض الصناعات دون غيرها ، أو تفرض على جميع الدخول ولكن
بنسب مختلفة .

فالضرائب العامة لا تنتقل بخلاف الضرائب الخاصة فإنها تنتقل ، وقد
رأينا أن انتقال الضريبة يحدث إذا تمكن المكلف القانوني من رفع ثمن بيع
السلعة أو الخدمة التي تقع عليها الضريبة ، ولكي يمكن رفع ثمن البيع لا بد
من تغير ظروف العرض والطالب ، ففي حالة الضرائب العامة لا يجد المنتجون
فائدة من نقل أموالهم إلى فرع آخر من فروع الإنتاج ، لأن الضريبة ، لكونها
عامة ، تصيب جميع فروع الإنتاج ، لذلك لا يتغير الثمن ، وتبقى الضريبة
على عاتق المنتج ، وعلى ذلك تكون الضرائب العامة غير قابلة لنقل عبئها
لعدم توافر الشرط الثاني السابق ذكره ، وهو أن يكون رفع الثمن ممكناً .

٢٧٨ - أما في حالة الضرائب الخاصة ، فالأمر يختلف ، فإذا فرضت
ضريبة على إنتاج أو أرباح صناعة معينة دون غيرها ، فإن بعض المنتجين إذ
يرون أرباحهم منها قلت ، يحاولون الانصراف عنها وينقلون أموالهم إلى
الصناعات الأخرى التي لم تصبها الضريبة ولم تنقص أرباحها - بفرض سهولة
تنقل عوامل الإنتاج - ولكم بعملهم هذا يقللون من إنتاج السلعة المفروضة
عليها الضريبة ، ويقللون من عرضها في السوق ، فيرتفع ثمنها ، وتنتقل الضريبة
إن لم تكن كلها فجزء منها على الأقل إلى المستهلكين .

ونظراً لأنه في حالة المنافسة الكاملة يميل ثمن السلع التي لا يوجد حد
لانتاجها إلى التساوى مع نفقة الإنتاج الحدية ، فإذا فرضت ضريبة على إنتاج
مثل هذه السلع فإنها ترفع نفقة الإنتاج ، وإذا كانت الضريبة خاصة فإنها
ترفع الثمن أيضاً ، ولكن إلى أي حد ترفعه ، هل ترفعه بمقدار الضريبة أو
بأكثر أو بأقل منه ؟ .

٢٧٩ - يتوقف مقدار زيادة الثمن ومدى انتقال الضريبة على النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض .

فإذا كان الطلب على السلعة مرناً وعرضها غير مرناً ، فإن المنتج يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المستهلك الجزء الأقل ، وإذا كان الطلب على السلعة غير مرناً وعرضها مرناً فإن المستهلك يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المنتج الجزء الأقل .

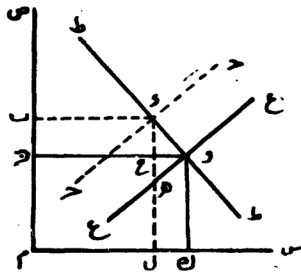
أما إذا كان الطلب على السلعة مرناً وعرضها مرناً . أو إذا كان الطلب على السلعة غير مرناً وعرضها غير مرناً ، وكان مقدار مرونة الطلب مساوياً لمقدار مرونة العرض ، فإن عبء الضريبة يتوزع بالتساوى تقريباً بين المنتجين والمستهلكين .

والقاعدة في توزيع عبء الضريبة بين المستهلك والمنتج هي :

$$\frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} = \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}}$$

ولاثبات هذه القاعدة نستعين بالرسم البياني الآتي حيث نقيس الكمية على المحور م س ، والثمن على المحور م ص ، ويمثل ط ط : منحني طلب السلعة أو الخدمة ، ع ع : منحني عرضها ، ويكون وك : ثمن الوحدة من السلعة أو الخدمة ، ك م : الكمية التي تباع بالثمن المذكور .

فإذا فرضت ضريبة على السلعة أو الخدمة المذكورة وحصلت من بائعيها فإن حالة العرض تتغير ويتخذ منحني العرض الجديد الوضع ح ح ، ولكن يتحقق التعادل بين الطلب والعرض بعد فرض الضريبة يرتفع الثمن ويصبح مساوياً دل ، بينما تقل الكمية المباعة من ك م إلى ل م ، وتكون الضريبة



شكل ١

فالثمن يرتفع بمقدار د ح وتنقص الكمية المباعة بمقدار ك ل ، وينقسم عبء الضريبة د ه بين المشترين والبائعين ، ويتحمل المشترون الجزء د ح لأنه عبارة عن الزيادة في الثمن نتيجة فرض الضريبة ، ويتحمل البائعون الجزء ح ه ، لأن ما لا يتحمله المشتري من الضريبة يبقى على عاتق البائع .

$$\frac{\text{نسبة التغير في الكمية المعروضة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}} = \text{ولا كانت مرونة العرض}$$

$$\frac{\frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}}}{\frac{\text{د ح}}{\text{و ك}}} = \text{أى}$$

$$\frac{\text{نسبة التغير في الكمية المطلوبة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}} = \text{ومرونة الطلب}$$

$$\frac{\frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}}}{\frac{\text{د ح}}{\text{و ك}}} = \text{أى}$$

$$\frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}} = \frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \times \frac{\text{و ك}}{\text{ح ه}} \times \frac{\text{ك م}}{\text{ك ل}} \times \frac{\text{د ح}}{\text{و ك}} = \frac{\text{د ح}}{\text{ح ه}}$$

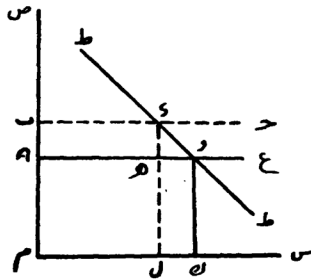
$$\begin{aligned} \text{ولكن} \quad \frac{\text{د ح}}{\text{ح ه}} &= \frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} \\ \text{اذن} \quad \frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} &= \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}} \end{aligned}$$

٢٨٠ - وتتوقف درجة انتقال الضريبة أيضاً على نوع نفقة الإنتاج هل هي ثابتة أو متزايدة أو متناقصة ، ذلك أن زيادة الثمن التي يترتب عليها نقل الضريبة تؤدي إلى إنكماش الطلب ، وفي الزمن الطويل إلى نقص انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، وقبل فرض الضريبة كان الثمن يتجه إلى التساوى مع نفقة الإنتاج الحديدية ، وبعد فرض الضريبة يتجه الثمن إلى التساوى مع نفقة الإنتاج الحديدية الجديدة . أى نفقة الإنتاج مضافاً إليها الضريبة ، ويتوقف مقدار الزيادة الفعلية على ما إذا كان انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة يخضع للنفقة الثابتة أو المتزايدة أو المتناقصة .

٢٨١ - فإذا كانت السلعة التي فرضت عليها الضريبة تخضع في انتاجها للنفقة الثابتة - ومعنى الإنتاج بنفقة ثابتة أنه مهما كانت الكمية المنتجة فان نفقة انتاج الوحدة من السلعة لا تتغير - فان ثمنها يتجه إلى الارتفاع ، ويميل استهلاكها وانتاجها للنقصان ويتجه الثمن الحديد إلى الاستقرار عند نفقة الإنتاج الحديدية مضافاً إليها الضريبة ، ولكن بما أن نفقة الانتاج الحديدية هي نفس نفقة الإنتاج القديمة ، فان الثمن الجديد يتجه إلى أن يكون أعلى من الثمن القديم بمقدار الضريبة ، أى أن فرض ضريبة على سلعة يخضع انتاجها للنفقة الثابتة يجعل الثمن يتجه إلى الزيادة بمقدار الضريبة تماماً ، ولذلك فان الضريبة تنتقل بأكملها إلى المستهلك .

ويوضح ذلك الرسم البياني التالي :

حيث نقيس الكمية على المحور م س ، والثمن ونفقة الإنتاج على المحور



شكل ٢

م ص ، ويمثل ط ط منحني الطلب ، ع ن : منحني العرض (ويمثل النقطة :
الثابتة) ، وك الثمن قبل فرض الضريبة ، ح ب : منحني العرض بعد فرض
الضريبة ، د ل : الثمن بعد فرض الضريبة وهو يساوي $هـ + ل$ ، هـ د :
مقدار الضريبة ، هـ ل = و ك = الثمن قبل فرض الضريبة.

أى أن الثمن ارتفع بمقدار الضريبة تماماً، إذن تنتقل الضريبة بأكملها إلى
المستهلك .

٢٨٢ - وإذا كانت السلعة التي فرضت عليها الضريبة تخضع في انتاجها
للتكلفة المتزايدة - ومعنى الانتاج بنفقة متزايدة أن نفقة انتاج الوحدة من
السلعة تزيد عند زيادة الكمية المنتجة ، وتنقص عند انقاصها - فإن الثمن
يتجه إلى الزيادة كما في الحالة السابقة ، ويميل الطلب عليها إلى التقصان ،
فينقص انتاجها ، ويتجه الثمن في هذه الحالة إلى الاستقرار عند نفقة الإنتاج
الحدية الجديدة مضافاً إليها الضريبة ، وبما أن نقص الإنتاج يؤدي إلى نقص
نفقة انتاج الوحدة من السلعة ، فإن نفقة الإنتاج الجديدة تكون أقل من نفقة
الإنتاج القديمة ، ويصبح الثمن الجديد أقل من الثمن القديم مضافاً إليه الضريبة ،
أى أن فرض ضريبة على سلعة يخضع انتاجها للنفقة المتزايدة يجعل الثمن يتجه

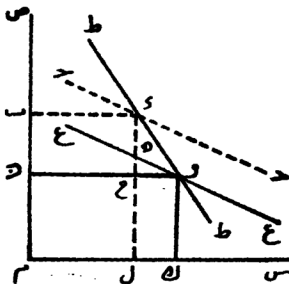
الزيادة بأقل من مقدار الضريبة ، ولذلك فإن جزءاً من الضريبة فقط ينتقل إلى المستهلك .

ويوضح ذلك الرسم البياني رقم ١ الوارد في الفقرة رقم ٢٧٩ (١) ، إذ يرتفع الثمن نتيجة فرض الضريبة بمقدار د ح ، وهو أقل من د ه : مقدار الضريبة ، بما يدل على أن جزءاً من الضريبة فقط انتقل إلى المستهلك ، أما الجزء الآخر فيتحمله المنتج كما سبق .

٢٨٣ - أما إذا كانت السلعة التي فرضت عليها الضريبة تخضع في إنتاجها للنفقة المتناقصة - ومعنى الإنتاج بنفقة متناقصة أن نفقة إنتاج الوحدة من السلعة تقل عند زيادة الكمية المنتجة ، وتزداد عند انقاصها - فإن ثمنها يتجه إلى الارتفاع ويميل استهلاكها وإنتاجها إلى التقصان ، ويتجه الثمن الحديدي إلى الاستقرار عند نفقة الإنتاج الحدية الجديدة مضافاً إليها الضريبة ، ولكن بما أن نقص الإنتاج يؤدي إلى زيادة نفقة إنتاج الوحدة من السلعة فإن نفقة الإنتاج الحدية تكون أكبر من نفقة الإنتاج قبل فرض الضريبة ، ولذلك يتجه الثمن الحديدي إلى أن يكون أعلى من الثمن القديم مضافاً إليه الضريبة ، أي أن فرض ضريبة على سلعة تخضع إنتاجها للنفقة المتناقصة يجعل الثمن يتجه إلى زيادته بأكثر من مقدار الضريبة أي أنه فوق انتقال الضريبة بأكملها ، يزيد الثمن أيضاً .

ويوضح ذلك الرسم البياني التالي :

حيث نقيس الكمية ، كما فعلنا في الرسمين السابقين ، على المحور م ص ، والثمن (ونفقة الإنتاج) على المحور م ص ، ويمثل ط ط : منحني الطلب ، ع ع : منحني العرض (ويمثل النفقة المتناقصة) ، وك الثمن قبل فرض الضريبة ، ح ح : منحني العرض بعد فرض الضريبة ، د ل : الثمن بعد فرض الضريبة وهو يساوي د ه + ح ح + ح ل ، ولكن د ه = مقدار الضريبة ، ح ل = و ك =



شكل ٣

التمن قبل فرض الضريبة أى أن التمن ارتفع بمقدار ح د وهو أكبر من مقدار الضريبة .

الخلاصة :

٢٨٤ - والخلاصة أن الضرائب الخاصة فقط هي التي ينتقل عبؤها ، وأنها لا تنتقل كلها ، بل قد تنتقل كلها أو جزء منها تبعاً للأحوال والظروف المختلفة .

ويلاحظ أنه حتى في الأحوال التي ينتج فيها المنتجون في نقل الضريبة بأكملها فانهم يضارون بها رغم ذلك ، لأن ارتفاع الأثمان الذي يؤدي إلى نقل عبء الضريبة يصاحبه انخفاض في الإنتاج الكلي ، يترتب عليه ابعاد المنتجين الحديين ، وهم الذين ينتجون في أسوأ الظروف ، فالمنتجون كطبقة يتمكنون من نقل عبء الضريبة ، ولكن يحدث غالباً أن يكون ذلك على حساب فريق منهم ، ولذا كانت قاعدة انتقال عبء الضريبة في هذه الظروف لا تنفي أن بعض المنتجين يضارون .

هذا في حالة المنافسة الكاملة ، فلنبحث الآن في نقل عبء الضريبة في حالة الاحتكار .

٢٤ - حالة الاحتكار

٢٨٥ - يستنتج قانون نقل عبء الضريبة في حالة الاحتكار من قانون تكون الثمن في حالة الاحتكار ، وهذا القانون يتلخص كما هو معروف في أن المحتكر يميل إلى تحديد الثمن بحيث يكون أعلى من نفقة الإنتاج وبحيث يكون ربحه الصافي الكلي أكبر ما يمكن .

ولايضاح ذلك نفترض أن الطلب على سلعة معينة يختلف باختلاف الثمن كما هو مبين في العمودين أ ، ب من الجدول الآتي ، وأن نفقة انتاج الوحدة من السلعة ثابتة فان صافي الربح الكلي يختلف باختلاف الثمن كما يتضح من الجدول الآتي :

الربح الصافي الكلي (هـ)	الربح الصافي في الوحدة (د)	نفقة إنتاج الوحدة (جـ)	الطلب المطابق وحدة (ب)	الثمن (أ)
٢٠٠٠	٢	١٨	١٠٠٠	٢٠
٢٧٠٠	٣	١٨	٩٠٠	٢١
٣٢٠٠	٤	١٨	٨٠٠	٢٢
٣٥٠٠	٥	١٨	٧٠٠	٢٣
*٣٦٠٠	٦	١٨	٦٠٠	*٢٤
٣٥٠٠	٧	١٨	٥٠٠	٢٥
٣٢٠٠	٨	١٨	٤٠٠	٢٦
٢٧٠٠	٩	١٨	٣٠٠	٢٧
٢٠٠٠	١٠	١٨	٢٠٠	٢٨

ففي هذه الظروف يحدد المحتكر الثمن بـ (٢٤) لأنه يعطيه أكبر ربح صافي كلي (٣٦٠٠).

٢٨٦ - فاذا فرضت ضريبة على هذه السلعة فانها تنتقل كلها أو بعضها إذا ترتب على فرضها أن يصبح الربح الصافي الكلي عند ثمن أعلى من الثمن قبل فرض الضريبة ، أما إذا بقى الربح الصافي الكلي عند

نفس الثمن قبل فرضها ، فإنها لا تنتقل لأن المحتكر في الحالة الأولى إذا يبحث عن أكبر ربح صاف كل يرفع السعر بعد فرض الضريبة فتنقل ، أما في الحالة الثانية فليس من صالحه رفع السعر ، ولذلك تبقى الضريبة على عاتقه . ولما كان فرض الضريبة في حالة الاحتكار قد يكون على إحدى الصور الآتية :

- ١ - أن تكون الضريبة مبلغاً معيناً مهما كانت كمية الإنتاج ومقدار الربح الصافي .
 - ٢ - أن تكون الضريبة نسبة مئوية من أرباح المحتكر .
 - ٣ - أن تكون الضريبة مبلغاً معيناً على كل وحدة من الوحدات المنتجة .
- فإن الحل يختلف تبعاً لكل صورة من هذه الصور كما يتضح في الجدول الآتي :

(١) ثمن	(٢) ربح صافي	(٣) ربح صافي	(٤) ربح صافي	(٥) ربح صافي	(٦) ربح صافي	(٧) ربح صافي	(٨) ربح صافي
٢٠	٢٠٠٠	١٨٠٠	٢٠٠	١٥٠٠	٥٠٠	٢٠٠٠	٢٠
٢١	٢٧٠٠	٢٤٣٠	٢٧٠	٢٢٠٠	٥٠٠	٢٧٠٠	٢١
٢٢	٣٢٠٠	٢٨٨٠	٣٢٠	٢٧٠٠	٥٠٠	٣٢٠٠	٢٢
٢٣	٣٥٠٠	٣١٥٠	٣٥٠	٣٠٠٠	٥٠٠	٣٥٠٠	٢٣
*٢٤	*٣٦٠٠	*٣٢٤٠	٣٦٠	*٣١٠٠	٥٠٠	*٣٦٠٠	*٢٤
٢٥	٣٥٠٠	٣١٥٠	٣٥٠	٣٠٠٠	٥٠٠	٣٥٠٠	٢٥
٢٦	٣٢٠٠	٢٨٨٠	٣٢٠	٢٧٠٠	٥٠٠	٣٢٠٠	٢٦
٢٧	٢٧٠٠	٢٤٣٠	٢٧٠	٢٢٠٠	٥٠٠	٢٧٠٠	٢٧
٢٨	٢٠٠٠	١٨٠٠	٢٠٠	١٥٠٠	٥٠٠	٢٠٠٠	٢٨

ملاحظة : العمود « ١ » الذي يبين الثمن ، والعمود « ب » الذي يبين الربح الصافي الكلي في هذا الجدول يقابلان العمودين « ١ » ، « ٥ » في الجدول السابق والأرقام في العمود « ر » محسوبة بضرب ٣ في كل رقم من الأرقام المذكورة بالعمود « ب » من الجدول السابق .

يرى من هذا الحدول أنه إذا كانت الضريبة مبلغاً ثابتاً ، أو كانت نسبة معينة من الربح الصافي فإن فرضها يؤدي إلى نقصان أكبر ربح صاف يحصل عليه المخترع ، ولكن لا يتغير الثمن الذي يحصل منه المخترع على أكبر ربح صاف بعد خصم الضريبة ، وقد كان هذا الثمن في المثال السابق (٢٤) قبل فرض الضريبة ، ويظل كما هو بعد فرضها ، ولهذا فإنه ليس من مصلحة المخترع أن يتقل عبء الضريبة كله أو بعضه إلى المستهلك .

أما إذا كانت الضريبة مبلغاً عن كل وحدة منتجة فإن المخترع يحصل على أكبر ربح صاف بعد خصم الضريبة عند الثمن (٢٥) أو (٢٦) ولهذا فإن المخترع من مصلحته رفع الثمن إلى (٢٥) أو (٢٦) ولكنه بهذا يتقل إلى المستهلك جزءاً من الضريبة .

من هذا يمكننا أن نستنتج أن الضريبة في حالة الاحتكار لا تنتقل إذا كانت مبلغاً ثابتاً أو نسبة معينة من الربح الكلي للمخترع ، وتنتقل إذا كانت مبلغاً معيناً على كل وحدة منتجة أو مبيعة ، لأن الضريبة في هذه الحالة الأخيرة تعتبر زيادة في نفقة الإنتاج وزيادة نفقة الانتاج تؤدي إلى زيادة ثمن السلعة كما تقلل من أرباح المنتج .

المبحث الثالث

استهلاك الضريبة

٢٨٧ - استهلاك الضريبة (١) أثر من الآثار الهامة للضريبة : وقد درست هذه الظاهرة في مبدأ الأمر بالنسبة للضريبة العقارية ، ثم امتد تطبيقها بعد ذلك إلى باقي الضرائب الأخرى . فقد لوحظ في إنجلترا في أوائل

(١) استهلاك الضريبة Amortissement de l'impôt بالفرنسية ، و Consolidation of taxes بالإنجليزية .

بعض المراجع :

Einaudi; Osservazioni critiche intorno alla teoria dell'imposta,
Torino, 1919.

Griziotti, Teoria dell'ammortamento delle imposte, 1918

De Viti de Marco, I primi principii dell'Economia finanziaria.
Roma. 1928.

القرن التاسع عشر أن فرض ضريبة عقارية يؤدي إلى نقصان قيمة العقار المفروضة عليه الضريبة بما يوازي قيمتها مجمدة . وانها لذلك تضر من يكون مالكا للعقار وقت فرضها لأنها تنقص من قيمته، ولكنها لا تضر من يمتلكه بعد ذلك لأنه يحصل عليه بثمن منخفض، ولذلك لا يتحمل الضريبة، فالضريبة تستهلك ومعنى ذلك أن قيمة العقار تنقص بمقدار الضريبة مجمدة ، وذلك بفرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها ، ويتضح ذلك من المثال الآتي :

إذا فرض أن عقاراً قيمته ١٠,٠٠٠ جنيه يغل قبل فرض الضريبة إيراداً مقداره ٥٠٠ جنيه فإذا فرضت ضريبة سعرها ٢٠٪ على إيراد العقارات ، فإن الإيراد الصافي للعقار المذكور ينخفض إلى ٤٠٠ جنيه لأن المالك يدفع ١٠٠ جنيه ضريبة ، فإذا كان سعر الفائدة ٥ ٪ فإن قيمة العقار تنخفض إلى ٨٠٠٠ جنيه وذلك لأن رأس المال الذي يغل ربحاً صافياً قدره ٤٠٠ جنيه هو ٨٠٠٠ جنيه وتكون النتيجة أن يتحمل مالك العقار وقت فرض الضريبة عبء الضريبة في صورة نقصان إيراد العقار بمقدار الضريبة ، ونقصان قيمة العقار نفسه بمقدار ٢٠٠٠ جنيه أي بمقدار الضريبة مجمدة ، أما الذي يشتري العقار بعد ذلك فإنه لا يتحمل الضريبة لأنه يدفع ثمناً للعقار ٨٠٠٠ جنيه ويحصل منه على إيراد قدره ٥٠٠ جنيه يدفع منه ١٠٠ جنيه ضريبة وتبقى له ٤٠٠ جنيه إيراداً صافياً ، وهو ما يساوي ٥ ٪ من المبالغ الذي دفعه ثمناً للعقار ، فهو إذن يدفع الضريبة دون أن يتحمل عبأها ، فكان الضريبة لا توجد بالنسبة له ، لأنها استهلكت من قيمة العقار نفسه .

وإذا فرض أن المشرع رأى بعد ذلك تخفيض سعر الضريبة من ٢٠٪ إلى ١٠٪ فإن قيمة العقار المذكور ترتفع من ٨٠٠٠ ج إلى ٩٠٠٠ ج أي أنها تزيد بمقدار القيمة المجمدة للتخفيض في الضريبة ، ويطلق على هذه الظاهرة «تجميد الضريبة» (١) .

والسبب في استهلاك الضريبة العقارية ، هو أن الأرض تمثل رأس مال

غير قابل للتحويل بسرعة إلى شكل آخر ، فإذا فرضت الضريبة على إيراداتها لا يمكن أن يتجنبها المالك بتحويل رأس ماله من الأرض إلى نوع آخر .

٢٨٨ - هذه النظرية التي وضعت في الأصل بالنسبة للضريبة العقارية امتد تطبيقها فيما بعد إلى الضرائب الأخرى ، فقد لاحظ الاقتصاديون أن الأنواع الأخرى من رموس الأموال ، فيما عدا النقود ورموس الأموال المتداولة ، ليس من السهل تحويلها بسرعة من فرع لآخر من فروع الإنتاج ولذلك تنقص قيمتها الرأسمالية هي الأخرى ، إذا نقص إيراداتها لسبب ما فإذا فرضت الضريبة على إيرادات السندات مثلاً فإن قيمتها تنقص كما يحصل بالنسبة للضريبة العقارية وللعمارة ، ولهذا فإن نظرية استهلاك الضريبة تنطبق على الضرائب الأخرى ، إذا فرضت على إيرادات أموال ليس من السهل نقلها من فرع إلى آخر من فروع الإنتاج بسرعة .

ويلاحظ أن ظاهرة استهلاك الضريبة لا تتحقق إلا إذا كانت للمادة الخاضعة للضريبة قيمة رأسمالية وقيمة إيرادية سنوية كالأسهم والسندات ، فلا تتحقق بالنسبة للضرائب التي تفرض على الإيرادات التي ليست لها قيمة رأسمالية كالأجور والمعاشات .

كذلك لا تتحقق تلك الظاهرة إذا لم تكن المادة الخاضعة للضريبة عينا قابلة للبقاء النسبي بحيث يترتب على تملكها أداء الضريبة عدة مرات سنوية ، فلا تتحقق بالنسبة للضرائب على الاستهلاك .

ولا تتحقق تلك الظاهرة أيضاً في الأحوال التي ينتقل فيها عبء الضريبة لأن الضريبة لا تستهلك إذا انتقل عبوها. فإذا فرضت ضريبة خاصة على الحديد المستعمل في صناعة الآلات فإن الذي يحدث هو ارتفاع ثمن الآلات الحديدية وليس انخفاض القيمة الرأسمالية لمصانع الآلات الحديدية .

٢٨٩ - ويقول الاقتصاديون الذين يطبقون هذه النظرية على الضرائب الأخرى غير الضريبة العقارية ، إنه لكي تستهلك الضريبة يجب أن تكون

ضريبة خاصة أى مفروضة على دخل نوع معين من رءوس الأموال دون غيره (١) ، لأن الضرائب العامة وهى المفروضة على دخول جميع أنواع رءوس الأموال لا تستهلك ، وسبب ذلك فى رأيهم أن الضرائب الخاصة لا تسبب تغيراً فى السعر الجارى للفائدة بخلاف الضرائب العامة فإنها تخفض سعر الفائدة ، وأنه بما أن الضرائب الخاصة لا تسبب انخفاضاً فى السعر الجارى للفائدة ، فإن الأيراد الناتج عن رأس المال الخاضع للضريبة يقل بمقدار الضريبة مما يؤثر فى قيمة رأس المال المذكور فيخفضها بمقدار الضريبة محمداً ، أى أن الضريبة تستهلك وذلك كله بفرض بقاء ظروف الطلب والعرض على رأس المال موضوع الضريبة على حالها .

٢٩٠ - وهذا القول محل نظر ، فعندما كانت ظاهرة الاستهلاك قاصرة على الضريبة العقارية كانت تتعلق حتماً بضريبة خاصة ، ولم تكن ثمة صعوبة فى القول بأن الضريبة الخاصة ، نظراً لقلة أهمية نتائجها المالى لا تغير السعر الجارى للفائدة أما وقد اتفق على أن نظرية الاستهلاك تنطبق على جميع الضرائب التى تفرض على إيرادات رءوس الأموال المستثمرة استثماراً دائماً مهما كانت ، فإن ثمة شكاً فى صحة النتائج السابق ذكرها ، لأن الضرائب الخاصة كثيرة فى العصر الحديث فى جميع البلاد ، ولأن مثل هذه الضرائب قد تظهر خاصة إذا نظر إليها فرادى أما إذا نظر إليها فى مجموعها ، فإن عملها يكون كما لو كانت ضرائب عامة بحيث أنه إذا كان القول بأن الضرائب العامة لا تستهلك صحيحاً ، لما كان هناك فى العصر الحديث أية ضريبة قابلة للاستهلاك ، بما فى ذلك الضريبة العقارية ذاتها ، وبذلك تبطل ضمننا نظرية استهلاك الضريبة فى الوقت الذى نحاول فيه مد تطبيقها إلى باقى الضرائب غير الضريبة العقارية ، وباقى رءوس الأموال غير الأرض .

فهل الضرائب العامة تسبب حقيقة تخفيضاً فى سعر الفائدة فى حدود مبلغ الضريبة ؟ من المقرر أن سعر الفائدة ، بفرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها ،

(١) راجع الفقرة ٢٧٨ ، ص ٢٢٨ ، فيما سبق .

يختلف باختلاف كمية الأموال الحاضرة التي تحت التصرف فينخفض إذا زادت ويرتفع إذا قلت . ولما كان فرض وجباية ضريبة جديدة من شأنه تقليل الأموال الحاضرة التي تحت تصرف المكلفين فانه يترتب عليه ارتفاع سعر الفائدة بدرجة أكبر كلما كان المبلغ المحصل أكبر ، وهذا المبلغ يكون أكبر ، بفرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها ، كلما كانت الضريبة أعم ، وينتج من ذلك أن جميع الضرائب في وقت فرضها تميل إلى رفع سعر الفائدة . وكلما كانت الضريبة أعم كلما كان سعر الفائدة أعلى ، فإذا سلمنا مع ذلك أن الضريبة الخاصة لا تسبب تغييراً في السعر الأخرى للفائدة ، فلا يمكن التسليم بأن ضريبة عامة أو مجموعة ضرائب خاصة تميل إلى خفض سعر الفائدة بل العكس هو الصحيح . وينتج من هذا ، خلافاً للنظرية السائدة ، أن الضرائب العامة عند فرضها لا تسهلك فقط ولكنها تسهلك بدرجة أكبر من الضريبة الخاصة .

ولكن يجب التفرقة بين الاستهلاك المؤقت ، والاستهلاك النهائي ، والأخير أهم ، وهو يتوقف على التغيرات المتتالية في سعر الفائدة ، وهذا بدوره يتوقف على الآثار الاقتصادية للخدمات العامة التي تؤدها الدولة بما حصلت عليه من الضرائب ، فإذا استعملت الدولة حصيلة الضرائب في أداء خدمات قليلة النفع فان الإنتاج القوي لا يستفيد منها ولا يزداد الادخار ، ومن المحتمل أن يبقى سعر الفائدة على ما وصل إليه ، أما إذا استعملت الحصيلة في تعزيز الأمن الداخلى مثلاً ، مما يهيئ الظروف لزيادة الإنتاج ، ونمو الادخار فان من المحتمل أن ينخفض سعر الفائدة .

وقد تعرض إحدى حالات ثلاث :

(١) أن يبقى سعر الفائدة نهائياً أعلى منه قبل فرض الضريبة .

(٢) أن يعود إلى ما كان عليه .

(٣) أن ينخفض عما كان عليه .

ففي الحالة الأولى : يكون الموقف النهائي مماثلاً للموقف في فترة الانتقال

وفي الحالة الثانية : إذ يعود سعر الفائدة إلى ما كان عليه ، مع نقصان إيراد رأس المال الخاضع للضريبة ، تستهلك الضريبة بمقدار مجدها ، أى طبقاً للنظرية السائدة .

أما في الحالة الثالثة : التي ينخفض فيها سعر الفائدة عما كان عليه ، فإن استهلاك الضريبة :

(١) يتحقق بدرجة محدودة إذا كان انخفاض سعر الفائدة أقل من انخفاض إيراد رأس المال الخاضع للضريبة .

(٢) لا يتحقق أصلاً ، وتبقى قيمة رأس المال الخاضع للضريبة كما هي إذا كان انخفاض سعر الفائدة مساوياً لانخفاض إيراد رأس المال الخاضع للضريبة .

(٣) لا يتحقق بل تزيد قيمة رأس المال الخاضع للضريبة إذا كان انخفاض سعر الفائدة أكبر من انخفاض إيراد رأس المال ، وهذا يحدث سواء في حالة الضرائب العامة أو في حالة الضرائب الخاصة ذات الأهمية .

ولهذا فإن نتائج عملية الاستهلاك تختلف بحسب ما إذا نظرنا إلى النتائج عند فرض الضريبة أو فيما بعد .

فهمد فرض الضريبة : تستهلك جميع الضرائب سواء أكانت عامة أم خاصة وفوق ذلك ، خلافاً للنظرية السائدة ، تستهلك الضرائب العامة بدرجة أكبر من الضرائب الخاصة ، والخاصة بدرجة أكبر كلما اقتربت من أن تكون عامة نظراً لعددتها .

أما فيما بعد : فلا تنتهي كل الضرائب بالاستهلاك ، إذ يستهلك بعضها ، ولا يستهلك البعض الآخر ، وهذا يتحقق بالنسبة للضرائب العامة والخاصة على السواء .

وخلافاً للنظرية السائدة يمكن القول بأنه لا يوجد حل واحد لمسألة الاستهلاك ولكن توجد عدة حلول مختلفة ، تبعاً للحالات المختلفة الممكنة .

المطلب الرابع

الاضطرابات الأخرى التي تطرأ على توزيع العبء المالى
انتشار الضريبة

العلاقة بين نقل الضريبة واستهلاكها :

٢٩١ — ليس نقل عبء الضريبة واستهلاكها بالاضطرابين الوحيدين اللذين يطرآن على توزيع الضرائب ، إذ كثيراً ما تصحبهما اضطرابات أخرى بعضها تابع لها ، والبعض الآخر مستقل عنهما ولكنها تنهى كلها بوجه عام بأن تؤثر تأثيراً كبيراً أو قليلاً فيهما ، وقد درسنا نقل عبء الضريبة واستهلاكها كلا منهما على حدة كما لو كانتا ظاهرتين منفصلتين مستقلتين احدهما عن الأخرى ، ولكنهما في الواقع ليستا دائماً كذلك. وقد رأينا أن استهلاك الضريبة يكون عادة في الحالات التي لا ينتقل فيها عبوها ، ولكن الضرائب كما رأينا لا تنتقل عادة كلها ، ولذا فإن الضريبة إذا أصابت إيرادات رأس مال ليس من السهل تحويله إلى فرع آخر من فروع الإنتاج يمكن أن تستهلك في الحدود التي لا ينتقل فيها عبوها ، فالضريبة قد يستهلك بعضها وينتقل عبء البعض الآخر .

نقل عبء الضرائب واستهلاكها وانتشارها :

٢٩٢ — لكن نقل عبء الضريبة ، في الحالات التي يتحقق فيها ، له آثار بعيدة :

فارتفاع ثمن السلعة التي تصبىها الضريبة يرفع نفقة إنتاج وثمان السلع الأخرى التي تعتمد على السلعة الأولى في إنتاجها ، مما له على استهلاكها وإنتاجها هي أيضاً آثار شبيهة بالآثار على السلعة الأولى ويترتب على نقص إنتاج السلعة الأولى نقص استهلاك المواد الأولية ونقص عدد العمال الذين يعملون في إنتاجها ، مما يترتب عليه نقص ثمن المواد الأولية وانخفاض أجور العمال ، مما ينتج عنه تحديد الزيادة النهائية في نفقة الإنتاج وفي ثمن السلعة التي أصابها الضريبة ، أي في مدى انتقال الضريبة . هذا فوق أن ارتفاع ثمن السلعة التي

فرضت عليها الضريبة إذ يغير ظروف التوازن الأولى لمستهلكيها ولغيرهم من المكلفين المحتملين يدفع بهؤلاء وأولئك إلى تغيير استهلاكهم لكثير من السلع : فيزيدون من بعضها وينقصون من البعض الآخر .

فترتب حينئذ على فرض الضريبة وعلى نقل عبئها ارتفاع بعض الأثمان ، وانخفاض البعض الآخر ، ولكن هذا الارتفاع والانخفاض يؤثران بدورهما على أثمان وعلى استهلاك وانتاج سلع أخرى ، وهكذا تحدث اضطرابات تختلف في شدتها عند كثير من المستهلكين والمتجين ، ولذا فإن ما يحدثه فرض ضريبة على سلعة من الاضطرابات لا يلبث أن ينتشر إلى غيرهما من السلع ، ويتبع عملية نقل عبء الضريبة عملية انتشار تنتقل بواسطتها الاضطرابات الناشئة عن فرض الضريبة إلى أفراد آخرين حيث يستفيد البعض منها ، ويضار البعض الآخر . ولكن في الحدود التي تنتشر فيها الضريبة تنقص إيرادات رؤوس الأموال غير القابلة للنقل وتتمكن الضريبة أيضاً من الاستهلاك ، ولذا فقد يحصل الاستهلاك ليس فقط بالنسبة لرأس المال المقروضة على إيراده الضريبة ، ولكن بالنسبة أيضاً لرؤوس أموال أخرى ، وذلك بتأثير انتشار الضريبة . ولهذا فإن نقل عبء الضريبة وانتشارها واستهلاكها قد تحدث معا في ذات الوقت .

الاضطرابات الاخرى التي تحدثها الضرائب :

٢٩٣ - كذلك يضطر المكلفون الدين تقع عليهم الضريبة إلى تغيير استهلاكهم كباقي المستهلكين ، نظراً للتغيرات التي طرأت على الأثمان ، وفي الحدود التي لا تنتقل فيها الضريبة . لأن إيرادهم إذ ينقص في تلك الحدود تتغير ظروف ميزانيتهم العائلية ، ويضطرون إلى توزيع إيرادهم المنخفض على مختلف حاجاتهم توزيعاً يخالف التوزيع السابق على فرض الضريبة ، وذلك مما يؤثر بدوره أيضاً على أثمان وعلى استهلاك وانتاج السلع المختلفة ، وهذا التأثير يختلط بالتأثير الذي يحدث من باقي الاضطرابات وتشترك كلها معا في رسم النتيجة النهائية .

وتممة عامل آخر يشترك أيضاً في تحديد النتيجة النهائية ، وهو الطريقة التي

تتبعها الدولة في استعمال ما تجبیه من الضرائب ، فقد تستعمله في انتاج خدمات نافعة اقتصاديا أو في نفقات غير نافعة .

ففي الحالة الأولى : (بصرف النظر عن التأثير على سعر الفائدة وعلى استهلاك الضريبة) يستفيد الذين سبق أن أفادتهم الضريبة مرة أخرى ، وأما الذين سبق أن أضرهم فيعوضون تعويضا كليا أو جزئيا .

أما في الحالة الثانية : فتبقى الفوائد والأضرار كما هي ، ولكن الأمر لا يقف عند هذا الحد لأن الدولة لكي تؤدي الخدمات العامة مهما كانت ، تدفع مرتبات للعاملين وتشتري أشياء وما إلى ذلك ، فاما أن تشتري ذات الأشياء التي لم يستهلكها الأفراد بتأثير الضريبة ، أو أشياء أخرى . ففي الحالة الأولى لا ينقص انتاج الأشياء المفروضة عليها الضريبة أو ينقص قليلا ، كذلك لا يكون أثر باقي الاضطرابات كبيرا وفي الحالة الثانية ينقص انتاج الأشياء المفروضة عليها الضريبة ويزيد انتاج السلع الأخرى وتكون التأثير المتوالية على الأفراد أشد .

٢٩٤ - وهكذا يحدث فرض ضريبة في الأحوال التي ينتقل فيها عبؤها اضطرابات اقتصادية متعاقبة ، تنتشر من السلعة المفروضة عليها الضريبة إلى كل جهة . ولا يمكن الحزم عن أي الجهات تنتشر فيها هذه الاضطرابات ويمكن القول نظريا بأنها تنتشر في كل نواحي الاقتصاد القوي وكذلك خارج الاقتصاد القوي ، وذلك للصلة الوثيقة الموجودة بين الاقتصاد القوي للدولة وبين الاقتصاد القوي للدول الأخرى .

ولكن تبقى هذه الاضطرابات في العمل محدودة على العموم ، للعقبات التي تجدها في طريقها ، وعلى كل حال ينشأ عن انتشارها حالة توازن جديدة في إحدى مناطق الاقتصاد القوي تكون فيها الأثمان والإنتاج والاستهلاك مختلف للسلع مختلفة عنها قبل فرض الضريبة كما يستفيد البعض ويضرار البعض الآخر . ويظهر التأثير النهائي للضريبة في اختلاف أثمان السلع المختلفة واستهلاكها وانتاجها في حالة التوازن التي تنشأ بعد فرض الضريبة عنها في حالة التوازن السابقة على فرضها .

تأثير الاضطرابات المختلفة على نقل عبء الضريبة :

٢٩٥ - ولكن رد الفعل المترتب على فرض ضريبة قد يؤثر بدوره على نقلها وقد سبق أن رأينا أن نقص انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، الذي لا بد من حدوثه في حالة نقل الضريبة ، بتقليله كمية المواد الأولية واليد العاملة المستخدمة في انتاجها ، يؤدي إلى خفض أثمانها وخفض نفقة انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة ، وخفض درجة انتقالها . كذلك قد تؤدي الاضطرابات الأخرى في النهاية إلى نتيجة مماثلة . كما أن تغيير الاستهلاك الذي يضطر إليه المستهلكون على أثر فرض الضريبة وتغيير الأثمان قد يغير طلب و ثمن السلعة المفروضة عليها الضريبة وبالتالي مدى انتقال عبء الضريبة ، بتغييره درجة طلب مختلف السلع .

ولهذا قد يتبع نقل الضريبة طريقاً غير الذي ترسمه نظرية نقل العبء وذلك بتأثير العوامل المختلفة المباشرة وغير المباشرة التي سبق بيانها .

وتكون الاضطرابات غير المباشرة للضريبة أكبر ، وتأثيرها على نقل عبء الضريبة أعظم ، كلما قلت العوائق في سبيل انتشار هذه الاضطرابات وكلما كان مبلغ الضريبة المفروضة كبيراً .

ولكى تختلف عملية نقل الضريبة في النهاية اختلافاً كبيراً عما هو مبين يجب أن يتحقق هذان الشرطان معا وهذا لا يحدث غالباً في العمل - لأن العوائق والمقاومة توجد دائماً تقريباً وهي تحد من أثر عملية الانتشار وتخفف من قوة تأثيرها على نقل الضريبة . ولهذا إذا كان نقل عبء الضريبة يتبع في بعض الأحوال طريقاً مختلفاً عما تحدده النظرية فلا يمكن مع ذلك في غالبية الأحوال أن يجحد عنها كثيراً .

وهذه النظرية ولو أنها خطوة أولى إلا أنه يمكن اعتبارها على العموم دالة على الحقيقة دلالة كافية .

وهذه الاعتبارات المتعلقة بحالة الضرائب الخاصة أى بالضرائب التي تنتقل طبقاً للنظرية ، تساعد أيضاً في توضيح حالة الضرائب على مجموع

الدخل أو على رأس المال والضرائب العامة على الأرباح أى الضرائب التى لا تنتقل طبقاً للنظرية . فهذه الضرائب يبقاؤها على عاتق المكلفين الذين يدفعونها تضطربهم إلى تعديل استهلاكاتهم وادخارهم فينقص استهلاك وادخار الأفراد ويزيد استهلاك الدولة وفى هذه الحالة أيضاً تتغير اتجاهات الاستهلاك وكذلك اتجاهات الإنتاج والأثمان للسلع المختلفة ولهذا فإن هذه الضرائب إذا لم تنتقل فى البداية بالمعنى السابق ، لا تلبث أن تحدث فى النهاية اضطرابات أخرى تغير حالة التوازن الاقتصادى الموجود وقت فرضها . وفى حالة الضرائب العامة على الأرباح قد يكون الثمن الجديد للسلعة المفروضة عليها الضريبة مساوياً لما كان عليه قبل فرض الضريبة أو أقل أو أكثر منه .

فى الحالتين الأوليين لا تنتقل الضريبة وتكون نظرية نقل عبء الضريبة التى تقول بأن الضريبة العامة غير قابلة للنقل منطبقاً تماماً . أما فى الحالة الأخيرة (حيث يصبح الثمن أعلى بعد فرض الضريبة منه قبل فرضها) فننتقل بطريق غير مباشر ولا تكون النظرية منطبقة .

الخلاصة .

٢٩٦ - أن توزيع عبء الضريبة فى العمل يتبع القواعد الآتية :

- (١) إن فرض ضريبة جديدة يحدث عادة اضطرابات اقتصادية عديدة منها نقل عبء الضريبة واستهلاكها وهما يمثلان مظهرين خاصين .
- (٢) فى الأحوال التى يحدث فيها النقل والاستهلاك منفردين وينتهيان من نفسهما فإنهما يتبعان الطرق التى ترسمها النظريات السابق بيانها .
- (٣) ولكن فى الواقع يصاحب النقل والاستهلاك انتشار الضريبة كما يصاحبهما عدة تفاعلات فى اتجاهات مختلفة وبدرجات مختلفة .
- (٤) وبتأثير هذه المجموعة من الاضطرابات والتفاعلات تحمل محل حالة التوازن الاقتصادى، التى كانت موجودة وقت فرض الضريبة، حالة توازن جديدة تتميز بأثمان وإنتاج واستهلاك للسلع المختلفة ، تختلف عما كانت عليه قبل فرض الضريبة .
- (٥) وفى نطاق هذا التوازن الاقتصادى الجديد ، يحدث نقل عبء

الضريبة ويتحقق كلما صار الثمن الجديد للسلعة المفروضة عليها الضريبة أعلى من ثمنها السابق .

(٦) وتبعاً لتفاعل الاضطرابات المختلفة قد تتخذ عملية نقل الضريبة طرقاً مختلفة عما ترسمه النظرية ، ولكن نظراً لمقاومة الوسط الاقتصادى يظل هذا التفاعل قاصراً وتكون التغيرات التى تطرأ على عملية نقل الضريبة فى النهاية قليلة الأثر .

(٧) ويمكن القول بوجه عام ان انتقال الضريبة يميل إلى أن يتبع ما ترسمه النظرية ، كلما كثرت العوائق ومقاومات الوسط الاقتصادى وكلما قل مبلغ الضريبة .

(٨) إن الضرائب العامة والضرائب الشخصية على مجموع الدخل أو على رأس المال أى الضرائب التى لا تنتقل طبقاً للنظرية تحدث أيضاً اضطرابات فى التوازن الاقتصادى .

(٩) ينتج عن كل هذه الاضطرابات أن التوزيع الفعلى للعبء المالى سواء أكان عبء ضريبة واحدة أو عبء الضرائب كلها ، يختلف فى النهاية دائماً عن للتوزيع القانونى الذى تهدف اليه القوانين المالية .

البحث الثالث

القواعد الإدارية للضريبة

٢٩٧ - تتعلق القواعد الإدارية للضريبة بتسوية الضريبة، وتحصيلها، وطرق الطعن فيها . وقد جمع آدم سميث فى مؤلفه المعروف (ثروة الأمم) القواعد الإدارية للضريبة ضمن قواعده الأربعة المشهورة وهى :

(١) قاعدة العدالة (Justice)

وتتلخص فى أنه يجب على كل فرد من رعايا الدولة أن يساهم فى نفقات الحكومة بحسب مقلته أى بنسبة ما يصيب من دخل يتمتع به فى حماية الدولة .

(٢) قاعدة اليقين (Certitude - certainty) .

وتتلخص في أن الضريبة التي يلزم بها كل فرد يجب أن تكون محددة واضحة للممول ولأى شخص آخر . من حيث المبلغ المطلوب دفعه ، وميعاد الدفع ، وكيفيته .

(٣) قاعدة الملائمة (Commodity - Convenience) .

ويقصد بها أن يكون تحصيل الضريبة في الوقت وبالطريقة الأكثر ملائمة للمكلف .

(٤) قاعدة الاقتصاد (Economie - economy) .

تتلخص في أن تكون نفقات تحصيل الضريبة أقل ما يمكن .

والقاعدة الأولى من هذه القواعد الأربعة تدخل ضمن القواعد القانونية للضريبة ، أما القواعد الباقية فتتلخص القواعد الإدارية للضريبة .

فالقاعدة الثانية تنص على أن تكون الضريبة محددة ومعلومة من حيث الشخص الخاضع لها ، وموضوعها ، وسعرها ، ووقت ومكان وكيفية دفعها ، وإجراءات التنفيذ الجبرى ويقتضى ذلك :

١ - أن تكون النصوص التشريعية المقررة للضريبة والأوامر الإدارية المطبقة والمفسرة لها واضحة لا غموض فيها وفي متناول فهم الجمهور ، بحيث يعرف المكلف بسهولة مدى التزامه حتى يستطيع التظلم منه عند اللزوم .

٢ - أن يكون نظام الضرائب على شئ من الاستقرار ، فيقلل من تعديله ما أمكن ، لأن استقرار الضريبة يقلل من الشعور بعبئها .

المطلب الاول

تسوية الضريبة

٢٩٨ - يقصد بتسوية الضريبة (١) تحديد المبلغ الذى يجب أن يدفعه الممول . وتم تسوية الضريبة على مرحلتين .

المرحلة الأولى : تقدير المادة أو القيمة الخاضعة للضريبة .

المرحلة الثانية : تحديد دين الضريبة :

المرحلة الاولى

تقدير القيمة الخاضعة للضريبة

٢٩٩ - يتم تقدير المادة أو القيمة الخاضعة للضريبة إما بواسطة الإدارة ، أو باقرار من الممول ، أو بالتبليغ من الغير .
§ ١ - التقدير بواسطة الإدارة

في هذه الحالة تتولى الإدارة بنفسها تقدير القيمة الخاضعة للضريبة ، ويتم ذلك إما بطريقة المظاهر الخارجية ، أو بطريقة التقدير بالخراف ، أو بطريقة التقدير المباشر .

١ - طريقة المظاهر الخارجية (١)

٣٠٠ - في هذه الطريقة تعتمد الإدارة في تقدير القيمة الخاضعة للضريبة على مظاهر خاصة يعينها القانون ، وهذه المظاهر خارجة في الغالب عن موضوع الضريبة ، مثال ذلك : اتخاذ القيمة التجارية للمكان أو الأمكنة التي تشغلها المهنة ، والقيمة التجارية للمسكن الخاص لصاحب المهنة أساساً للضريبة على أرباح المهن الحرة ، وهي الطريقة التي كانت مستعملة في مصر حتى عدل عنها بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ .

وتتمتاز هذه الطريقة بالسهولة والملائمة والاقتصاد بالنسبة للإدارة ، وبالنسبة إلى المكلف عدم التدخل في شئونه .

ويؤخذ عليها .

(١) أن المظاهر الخارجية لا تدل بالضبط على حقيقة المادة الخاضعة للضريبة .

(١) طريقة المظاهر الخارجية :

(٢) أن الممول يستطيع أن يتهرب من تحمل جزء من الضريبة دون أن يقع تحت طائلة القانون بأن يقلل من المظاهر الخارجية لغناه ، كأن يسكن في مسكن منخفض الأيجار في حالة تقدير ربح المهنة على أساس القيمة الإيجارية للمسكن مثلا .

(٣) يضاف إلى ذلك أن هذه الطريقة لا تصلح في جميع الأحوال فقد لا يكون لبعض المواد الخاضعة للضريبة مظاهر خارجية كالمرتبات والأجور ، وفوائد الديون والودائع والتأمينات ، ولذلك فهي لا تصلح لكل أنواع الضرائب واستعمالها في العصر الحديث قليل .

ب - طريقة التقدير بالجزاف (١) :

٣٠١ - هذه الطريقة وسط بين طريقة التقدير على أساس المظاهر الخارجية ، وطريقة التقدير المباشر ، وهي تقوم على أساس تقريبي يستند إلى قرائن قانونية . والفرق بينها وبين طريقة المظاهر الخارجية أن الضريبة في حالة التقدير بالجزاف تقع على الدخل نفسه متبعا بالمظاهر الخارجية (القيمة الإيجارية مثلا) أما في حالة التقدير على أساس المظاهر الخارجية فالضريبة تقع على المظاهر نفسها ، ويترتب على هذا الفرق أن المشرع في حالة التقدير بالجزاف يعطي عادة للممول الحق في أن يثبت أن إيراده أقل مما يفترضه القانون ، أما في حالة التقدير على أساس المظاهر الخارجية فليس له هذا الحق .

وأكثر ما تستعمل هذه الطريقة في فرض الضريبة على أرباح الاستغلال الزراعي لأن معظم المزارعين ليست لديهم حسابات منتظمة ولذا يفترض القانون أن الربح الزراعي يساوي القيمة الإيجارية للأرض المزروعة مثلا أو ضعفها أو ثلاثة أمثالها .

ويهيئ هذه الطريقة أنها تقوم على مجرد الظن لا على حقيقة المادة الخاضعة للضريبة .

(١) طريقة التقدير بالجزاف : Procédé forfaitaire

ج - طريقة التقدير المباشر (١) :

٣٠٢ - في هذه الطريقة تقوم الإدارة بتقدير القيمة الخاضعة للضريبة دون أن تنقيد بقرائن يعينها القانون ، فلها أن تلجأ إلى المعاينة والتحرى ، وجمع المعلومات عن المادة الخاضعة للضريبة .

وتتقاز : هذه الطريقة بآنها أكثر دلالة من الطريقتين السابقتين على مقدار القيمة الخاضعة للضريبة ، وأنه يمكن بواسطتها تقدير كل أنواع الدخول ، ولذلك فهي أكثر عدالة للممول ، وأغزر انتاجاً للخزانة العامة .

ويؤخذ عليها أنها أقل ملائمة من الطريقة الأولى ، وأكثر تدخلا في شئون المكلف ومضايقة له .

ويلتجأ إلى التقدير المباشر في الأحوال التي يسهل فيها نسبياً تقدير القيمة الخاضعة للضريبة كما في حالة الضرائب على إيرادات الثروة العتمسارية ، كالضريبة على الأراضي الزراعية أو على العقارات المبنية .

ولا يلتجأ إليه في الأحوال الأخرى إلا إذا امتنع الممول عن تقديم اقراره أو حساباته أو مستنداته ، فتقوم الإدارة حينئذ بالتقدير بنفسها كما في حالة الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

وطريقة التقدير المباشر أكثر الطرق استعمالاً في النظم المالية الحديثة ، وهي متبعة في مصر بالنسبة لضريبة الأطنان وضريبة المباني على أساس القيمة التجارية ، وبالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، وأرباح المهن الحرة ، والضريبة العامة على الإيراد عند امتناع الممول عن تقديم اقراره أو حساباته أو مستنداته .

§ ٢ - إقرار الممول

٣٠٣ - إقرار الممول هو الوسيلة المنطقية لتحديد القيمة الخاضعة للضريبة ، لأن الممول هو خير من يعينها ، على أنه يخشى ألا يقرر الحقيقة ،

نظراً لمصلحته الظاهرة في تقليل قيمة المادة الخاضعة للضريبة ، ولذا يخضع القانون دائماً هذا الإقرار لرقابة الإدارة ، ويعطيها حق مراجعة الممول فيه ، وتعديله إذا لزم الأمر ، بل ويعطيها الحق أيضاً في طلب توقيع عقوبات رادعة على الممول الذي يحاول تقديم معلومات غير صحيحة في إقراره بقصد التهرب من دفع الضريبة .

وإقرار الممول هو الطريقة العادية التي تتبعها معظم الدول الحديثة بالنسبة لغازية الضرائب ، وهي مستعملة في مصر بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على أرباح المهن غير التجارية ، والضريبة العامة على الإيراد ، ورسوم الأيلولة على التركات والضريبة على التركات ، وفي تحديد الرسوم الجمركية ورسوم التسجيل .

§ ٣ - التبليغ من الغير

٣٠٤ - قد يلزم القانون الشخص المدين بقيمة المادة الخاضعة للضريبة بتقديم إقرار عنها ، تجبي الضريبة على أساسه ، كالزام صاحب العمل بتقديم إقرار عن أجور عماله ، وهذا الإقرار يخضع أيضاً لرقابة الإدارة ومراجعتها مخافة أن يتفق المدين مع الدائن على التهرب من الضريبة .

وقد يكفي بالإقرار الذي يقدمه المدين ، أو يلزم الدائن بتقديم إقرار آخر ، وقد يتولى الممول دفع الضريبة أو يدفعها المدين عنه ويحاسبه عليها وهذه الطريقة الأخيرة تسمى « بالحباية من المصدر » أو « الحجز عند المنبع (١) » .

وهي تسمى : بالنسبة للخزانة العامة أنها تقلل من فرص التهرب والغش المالى ، إذ لا مصلحة للغير في إخفاء جزء من المادة الخاضعة للضريبة ، وتعريض نفسه للعقوبات التي ينص عليها القانون ، بل لعل له ، على العكس ، مصلحة

(١) الحجز عند المنبع : Stoppage à la source بالفرنسية ، و Deduction of tax at the source بالإنجليزية .

فى بيان هذه المادة وإلا دفع هو عنها الضريبة لأنها تعد من التكاليف بالنسبة إليه .

أما ميزتها بالنسبة للممول فهي أنها تمنع عنه التحريات والتدخل فى شئونه ، يضاف إلى ذلك أنها تقلل من شعوره بعبء الضريبة ، لأنها تستقطع من الدخل قبل أن يصل إلى يده . غير أنها لا تصلح للتطبيق على جميع الضرائب .

وطريقة الجباية من المصدر والتبليغ بواسطة الغير مطبقة فى مصر بالنسبة إلى الضريبة على إيراد القيم المنقولة ، وبعض حالات الضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات ، والضريبة على المرتبات والأجور .

المرحلة الثانية

تحديد دين الضريبة

إذا تم تقدير المادة الخاضعة للضريبة تبدأ المرحلة الثانية وهى : تحديد دين الضريبة ، ويمكن الوصول إلى ذلك بأحدى طريقتين :

الأولى : طريقة التوزيع ، ويطلق على الضريبة فى هذه الحالة ضريبة توزيعية (١) .

الثانية : طريقة التحديد أو القياس ، ويطلق على الضريبة فى هذه الحالة ضريبة تحديدية أو قياسية (٢) .

٣٠٥ - فطريقة التوزيع تلخص فى أن القانون يعين المبلغ الذى يجب تحصيله من جميع المكلفين ، ثم يوزع هذا المبلغ فيما بعد على الأقسام الإدارية للدولة ، فيعين لكل محافظة نصيب ، وتوزع كل محافظة نصيبها على المراكز التابعة لها ، ثم يوزع كل مركز نصيبه على المكلفين التابعين له حسب مقدارهم التكاليفية .

(١) ضريبة توزيعية : Impôt de répartition

(٢) ضريبة تحديدية : Impôt de quotité

أما طريقة التحديد فتتلخص في أن المشرع يحدد سعر الضريبة ، أى النسبة المثوية التى يجب أن يؤدّيها كل مكلف عن المادة الخاضعة للضريبة ، ولا يتعرض لتحديد مجموع حصيلها .

٣٠٦ - وتمتاز طريقة التوزيع : ببساطتها ، وثبات الحصيلة ، واشتراك الممولين فى التوزيع ، ومنع التهرب أو الغش من أن يؤدى إلى قلة الحصيلة لأنه إنه إذا تهرب أحد الممولين حمل العبء غيره .

ويعاب عليها : عدم التناسب مع مقدرة المولين ، وعدم المرونة فلا تزيد حصيلها فى أوقات الرواج ولا ينخفض عبؤها فى فترات الكساد ، وأنها قد تؤدى إلى ظلم بعض المولين ، أى قد يتهرب من دفعها بعض ذوى النفوذ ويلقون بالعبء على غيرهم (١) .

وتمتاز طريقة التحديد : بمرونتها وبأنها تقضى على كل غبن مالى ، ولكنها تستلزم لتطبيقها نظاماً فنياً دقيقاً لحصر القيم الخاضعة لها وتقديرها .

ويعاب عليها : أنه يسهل معها التهرب من الضريبة أكثر من طريقة التوزيع وأن المبلغ الذى يفلح المكلف فى التهرب من دفعه يضيع على الخزانة العامة ، على العكس من الطريقة الأولى ، لأن ما يفلح بعض المكلفين فى عدم دفعه يدفعه الآخرون فلا يضيع على الخزانة العامة شيء ، كما سبق القول . وقد كانت طريقة التوزيع هى المتبعة فى تحصيل الضرائب فى الأزمنة القديمة لبساطتها ، ولكن عدل عنها فى الوقت الحاضر .

ومثال ضريبة التوزيع فى مصر ، ضريبة الخمر منذ تقريرها فى سنة ١٨٨٤ إلى أن حولت فى سنة ١٩٣١ إلى ضريبة تحديدية فى المدن المقروضة فيها الضريبة على العقارات المبنية (عوائد الأملاك المبنية) بنسبة ٢٠ ٪ من تلك الضريبة .

(١) ذكر Allix أنه عندما كانت الضريبة العقارية تحدد فى فرنسا بطريقة التوزيع كان متوسط سعرها أثناء المدة من سنة ١٨٨١ حتى سنة ١٨٨٩ : ٣,٠٧ ٪ ، على أن مولى بعض المراكز كانوا يدفعونها بسعر ١٥,٠ ٪ بينما كان يمولو بعض المراكز لأخرى يدفعونها بسعر ٤٢,٢١ ٪ .

كذلك كان كثير من الضرائب قبل إتمام الإصلاح المالى ضرائب توزيع (١).

المطلب الثانى

تحصيل الضريبة (٢)

٣٠٧ - تصبح الضريبة واجبة الدفع بعد إخطار الممول بالبلغ الذى يجب عليه دفعه . وتنص القاعدة الثالثة من قواعد آدم سميث على أن الضريبة يجب أن تجبى بالكيفية وفى الأوقات الأكثر ملائمة للمكلف ، ويقصد بذلك تيسر الدفع على المكلف بأن تكون المواعيد التى تتحدد للتحصيل وطريقة التحصيل ملائمة للممول ، كأن يطالب بالدفع فى الأوقات التى يرجح أن تكون لديه فيها أموال حاضرة ، أو أن يقسط دين الضريبة على عدة أقساط أو أن يمنح أجالا للتسديد ، وألا تترك الضرائب تراكم عليه ثم يطالب بها مرة واحدة .

٣٠٨ - وتنص القاعدة الأخيرة على الاقتصاد فى مصاريف الجباية فى صالح الممول ، لأنه هو الذى سيتحمل تلك المصاريف فى النهاية ، كما أنها فى صالح الخزنة ، لأن المغالاة فى نفقات الجباية تؤدى فى نهاية الأمر إلى قلة غلة الضريبة .

٣٠٩ - وتحصيل الضريبة إما أن يكون مباشراً أى بواسطة موظفى الدولة ، أو بطريق الالتزام بأن يتعهد فرد أو هيئة بدفع مقدار الضريبة المقررة فى منطقة معينة مقدماً كل سنة ، على أن يقوم هو بتحصيلها من الممولين ، وعلى أن تساعد السلطات الإدارية فى التحصيل ، والطريقة الأولى أفضل بالنسبة للممول وللخزنة ، أما الطريقة الثانية فكانت مستعملة قديماً ، ويعبئها أنها تعطى للملتزم سلطات واسعة كثيراً ما يسىء استعمالها . ويرهق الممولين وبخاصة ضعافهم . هذا إلى أنه يكون له إدارة ضخمة لا تلبث أن تصبح دولة داخل دولة ، ويمكنه مركزه كمحتكر من أن يملئ شروطه على الحكومة .

(١) فيما يتعلق باصلاح نظام الضرائب المصرى ، أنظر مؤلفنا « الوسيط فى تشريع الضرائب » دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ ، ص ١٧ وما بعدها .

(٢) Recouvrement de l'impôt : تحصيل الضريبة :

٣١٠ - وتتولى جباية الضرائب في مصر بالطريق المباشر ثلاث مصالح حكومية تتبع وزارة الخزانة ، وهى : مصلحة الضرائب ، ومصلحة الأموال المقررة ، ومصلحة الجمارك .

أما **مصلحة الضرائب** فتقوم بتحصيل الضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، والضرائب على كسب العمل ، ورسم الأيلولة على التركات ، وضريبة التركات ، ورسم الدمغة ، والضريبة العامة على الإيراد^١ .

وتقوم **مصلحة الأموال المقررة** بتحصيل ضريبة الأطنان ، والضريبة على العقارات المبنية ، وضريبة الحفر ، وضريبة الملاهى ، وتقوم إلى جانب ذلك بتحصيل أموال أخرى تستحق للحكومة ، أو لمجالس المحافظات ، أو لبعض الجهات الأخرى كبنوك التسليف الزراعى والتعاونى ، وبنك الائتمان العقارى .

وتتولى **مصلحة الجمارك** تحصيل الضرائب الجمركية وما يتبعها من الرسوم وضرائب الإنتاج .
مواعيد التحصيل :

٣١١ - تختلف مواعيد التحصيل في مصر باختلاف الضرائب .

فضريبة الأطنان تحصل على قسطين : القسط الشتوى ، ويتراوح بين ربع الضريبة السنوية وثلثها ، ويدفع فى مايو أو يونيه بمناسبة محصول القمح . والقسط الصيفى ، ويتراوح بين ثلاثة أرباع الضريبة السنوية وثلثها ، ويدفع فى سبتمبر أو أكتوبر بمناسبة محصول القطن .

وتحصل الضريبة على العقارات المبنية مقدماً على قسطين متساويين خلال الخمسة عشر يوماً الأولى من شهرى يناير ويوليه من كل سنة .

وتستحق الضريبة على إيراد القيم المنقولة فى نفس المواعيد المقررة لسداد الإيرادات التى تسرى عليها الضريبة .

أما الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية فسنوية ، وتدفع مرة واحدة

في الميعاد المحدد لتقديم الإقرار (ثلاثة شهور من انتهاء سنة الممول المالية) ، ويجوز تقسيطها بشروط معينة .

والضريبة على المرتبات والأجور شهرية .

وتؤدى الضريبة على أرباح المهن غير التجارية ، والضريبة العامة على الأيراد خلال الثلاثة شهور الأولى من السنة الميلادية عن إيرادات السنة السابقة ويدفع رسم الأيلولة على التركات ، والضريبة على التركات مرة واحدة ويجوز تقسيطهما في أحوال خاصة على مدة لا تزيد على عشر سنوات ، وذلك بشروط خاصة بينها القانون .

اشكال الوفاء :

٣١٢ — دين الضريبة واجب الأداء في مقر الجهة الحكومية المختصة بتحصيل الضريبة دون حاجة إلى مطالبة الممول بأدائها في مقره (١) ، ويتم دفع الضريبة بعدة طرق أهمها :

(١) — الوفاء المباشر ، بأن يورد الممول بنفسه ، أو من يمثله قانوناً ، مبلغ الضريبة إلى جهة التحصيل المختصة .

(٢) — الوفاء غير المباشر ، بأن يقوم بتوريد الضريبة إلى الجهة المختصة شخص آخر غير الممول ، ويحدث ذلك بالنسبة للضرائب التي تجبى من المصدر ، كأن تورد الشركة المساهمة الضريبة على إيراد القيم المنقولة المستحقة على توزيعاتها ، وكأن يقوم صاحب العمل بتوريد الضريبة على المرتبات والأجور المستحقة على موظفيه وعماله .

(١) يعبرون عن ذلك في فرنسا بقولهم : l'impôt est portable et non querable « دين الضريبة مجلوب غير مطلوب » .

ولا يمنع ذلك الإدارة من أن تسعى هي إلى المكلف لمطالبته بأداء الضريبة تيسيراً عليه ، وتحريماً سرعة التحصيل ، لكنه إجراء تقوم به من تلقاء نفسها دون أن يلزمها به القانون .

(٣) — الدمغة ، وذلك بلمصق طوابع دمغة على العقود والمحركات والمطبوعات والسجلات ، أو باستعمال أوراق مدموغة ، أو بنجتم الأوراق بالدمغة .

(٤) — التسجيل ، وذلك بتسجيل الأعمال القانونية الخاضعة للضريبة ، أو تقييدها في السجلات العامة فتدفع الضريبة بمناسبة ذلك .

(٥) — الاحتكارات المالية ، بأن تضيف الدولة مبلغ الضريبة إلى ثمن السلعة أو الخدمة الخاضعة للضريبة والتي تحتكر انتاجها أو بيعها .

ضمانات التحصيل :

٣١٣ — تتمتع الهيئات العامة بامتيازات وضمانات للتحصيل أهمها :

(١) — إجراءات سريعة لتحصيل الضرائب ، كجباية الضرائب بواسطة أوارد ، دون انتظار صدور حكم بذلك من القاضي .

(٢) — إذا تأخر الممول في السداد تتخذ ضده إجراءات الحجز الإداري والبيع الجبري (طبقاً لأحكام القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ في شأن الحجز الإداري) (١) ، وقرار وزير المالية والاقتصاد رقم ١٤٣ لسنة ١٩٥٥ بتنفيذ أحكامه (٢) :

(٣) — تتمتع الخزنة العامة بحق امتياز من الدرجة الأولى (المادة ١١٣٩ من القانون المدني) (٣) .

(١) المعدل بالقرارين بقانونين رقم ٤٤ لسنة ١٩٥٨ و ١٨١ لسنة ١٩٥٩

(٢) المعدل بالقرارين رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٦٠ و ٣٣ لسنة ١٩٦٧

(٣) تنص المادة ١١٣٩ من القانون المدني على أن «١— المبالغ المستحقة للخزنة العامة من ضرائب ورسوم وحقوق أخرى من أى نوع كان يكون لها امتياز بالشروط المقررة في القوانين والأوامر الصادرة في هذا الشأن .

» ٢ — وتستوفي هذه المبالغ من غن الأموال المثقلة بهذا الامتياز في أية يد كانت قبل أى حق آخر ، ولو كان ممتازاً أو مضموناً برهن رسمي عدا المصروفات القضائية » .

(٤) - لا يترتب على تقديم معارضة في قيمة الضريبة وقف دفعها ،
إذ القاعدة في الضرائب ، « الدفع ثم الاسترداد » (Solve et repete) .

المقاصة في دين الضريبة :

٣١٤ - لا ينقضى دين الضريبة بالمقاصة مع دين حكوى آخر إلا بنص صريح يجيزه ، لأن مصلحة الدولة المالية تستلزم تحصيل الضرائب بانتظام وفقاً لتقديرات الميزانية ، ولأن قواعد المحاسبة العامة تتعارض مع تسوية الدين بطريق المقاصة ، يضاف إلى ذلك أن الديون الحكومية تدفع بعد اجراءات طويلة معقدة ، إذ يجب أولاً أن يسوى الدين ، أى يحدد مبلغه ، ثم يصدر الأمر بدفعه ، ثم يدفع فعلاً من موظف آخر غير من أمر بالدفع ، على ما سنوضحه عند الكلام على تنفيذ الميزانية . أما دين الضريبة فتنبغي جبايته بسرعة ، لمواجهة النفقات العامة ، كما أنه لا يكفى ، لامكان المقاصة ، أن يكون الدينان من نوع واحد ، بل يجب أن يكونا من قوة واحدة ، فإذا كان أحدهما قابلاً للحجز كدين الضريبة فإنه لا يقاس في دين غير قابل للحجز كالدين المطلوب من الحكومة (المادة ٣٦٤ ج) من القانون المدني) (١) .

ولا يرى البعض ما يمنع من المقاصة في دين الضريبة ، ولا في قواعد المحاسبة العامة ما يحول دون اجرائها ، هذا إلى أن تلك القواعد لا تتبع في جميع الأحوال ، فالدين المستحق على الخزنة مثلاً يمكن أن ينقضى بواسطة

= راجع في مدى تطبيق هذا النص كتابنا « الوسيط في تشريع الضرائب » دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ ، ص ٧٧٤ وما بعدها .

(١) تنص المادة ٣٦٤ من القانون المدني المصري على أنه : « تقع المقاصة في الديون أياً كان مصدرها وذلك فيما عدا الأحوال الآتية :

(أ) إذا كان أحد الدينين شيئاً فزع دون حق من يد مالكه وكان مطلوباً رده .

(ب) إذا كان أحد الدينين شيئاً مودعاً أو معاراً عارية استعمال وكان مطلوباً رده .

(ج) إذا كان أحد الدينين حقاً غير قابل للحجز .

اتحاد الذمة ، كما لو آلت بعض سندات الدين العام إلى الدولة عن طريق الشراء أو غيره ، إذ ينقضى دينها حيث تجتمع لها صفتا الدائن والمدين ، دون حاجة إلى تسوية للدين ، فأمر بدفعه ثم دفع فعلى له ، مما تقتضى به قواعد المحاسبة العامة لانقضاء الديون التي على الدولة .

هذا من ناحية الفقه ، أما القضاء فإن مجلس الدولة الفرنسى لا يسلم بجواز المقاصة في دين الضريبة ، بينما يجيزها القضاء في مصر ضمناً ، كذلك أفتى قسم الرأى بمجلس الدولة في مصر مجتمعاً بجواز المقاصة في ديون الضريبة سواء أكانت من نوع واحد أو من أنواع مختلفة ، وسواء أكانت عن نفس السنة أو عن أية سنة تالية لها أو سابقة عليها ، طالما توافرت شروط المقاصة (١) وقد أخذت مصلحة الضرائب في مصر برأى مجلس الدولة ، وأجازت المقاصة في ديون الضرائب على أن يطلبها صراحة صاحب المصلحة فيها (٢) .

المطلب الثالث

طرق الطعن

٣١٥ - يعطى المشرع للممول الحق في أن يطعن في دين الضريبة : أو في التقديرات الخاصة به ، وينص القانون المنظم لكل ضريبة على طريقة الطعن والجهة المختصة بنظره .

والفصل في منازعات الضرائب والرسوم في مصر من اختصاصات القضاء العادى بوجه عام ، على أنه لما صدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم مجلس الدولة نص فيه (م ٨ - سابقاً) على أن يكون الفصل في تلك المنازعات من اختصاص القضاء الإدارى وحده ، وهو الجهة الطبيعية ، باعتبار أن الروابط التي تنشأ بين الممول والإدارة ذات طبيعة إدارية ، على

(١) فتوى مجلس الدولة - قسم الرأى مجتمعاً بجلسته المنعقدة في ٢٠ يناير سنة ١٩٥٢ رقم ٣٧-١-٣١-٦٦ .

(٢) مصلحة الضرائب : تعليقات عامة رقم ١ لسنة ١٩٥٦ في شأن اجراء المقاصة في ديون الضرائب .

أن هذا الاختصاص لم ينفذ انتظاراً لتنظيمه ولتنظيم إجراءاته في القانون الذي سيصدر بتنظيم الإجراءات أمام مجلس الدولة (م ٧٣ فقره ٢ من القانون المذكور) .

كذلك نص القرار بقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة (وهو الذي حل محل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ السابق ذكره) في الفقرة ٣ من المادة الثانية منه ، على أنه بالنسبة إلى المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم تظل الجهات الحالية مختصة بنظرها وفقاً لقوانينها الخاصة ... وكل ذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي متضمناً تنظيم هذه المنازعات .

الفصل الرابع

نظام الضرائب

٣١٦ - نظام الضرائب في دولة ما هو مجموع الضرائب السارية في تلك الدولة في وقت معين ، ولكي يكون هناك نظام حقيقى للضرائب يجب أن تكون الضرائب منسقة تنسيقاً منطقياً بحيث يكمل بعضها بعضاً ، فلا يكون هناك ازدواج أو مجال للتهرب ، وبحيث يكون عبؤها موزعاً على المكلفين توزيعاً عادلاً على قدر المستطاع .

وتلجأ الدول عادة كلما احتاجت إلى الأموال إلى فرض ضرائب جديدة أو زيادة سعر الضرائب الموجودة ، دون أن تراعى المحافظة على التناسق الموجود بين الضرائب المختلفة ، وتكون النتيجة أن يفقد نظام الضرائب تناسقه بعد مرور فترة من الزمن ، ويصبح من الضروري مراجعته وإعادة التناسق إليه ، مع مراعاة حاجة الخزانة ، وظروف المولين ، ومن هنا كانت الإصلاحات المالية الشاملة التي تقوم بها الدول من وقت لآخر ، لجعل نظام ضرائبها متمشياً مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية المتغيرة ، ومع الحاجات المتزايدة للخزانة العامة ، ولكي تعيد إليه التناسق الذى سبق أن فقده بفعل التعديلات المتوالية .

٣١٧ - ويختلف نظام الضرائب ، في عصره في عصر آخر ، باختلاف الظروف الاجتماعية والاقتصادية والحاجات المالية للدولة .

ففى المجتمعات البدائية ، حيث كانت الثروة مكونة تقريباً من الأراضى وحيث كانت حاجات الدولة قليلة ، ولم يكن للنقد في نظامها الاقتصادى دور ظاهر ، كانت الضرائب السائدة ، هى الضرائب المباشرة على رأس المال وكانت تؤدى عيناً ، ثم حلت محلها في عصر نال الضرائب المباشرة على الناتج

الاجمالى ، أو الدخل الاجمالى ، وكانت تؤدى عيناً أيضاً ، ثم الضرائب المباشرة على الناتج الصافى أو الدخل الصافى ، وكانت تؤدى عيناً فى البداية ، ثم أصبحت تدفع نقداً بعد ذلك .

كذلك ظهرت فى نفس الوقت الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك ، وعلى انتقال الملكية ، وأخذت فى الازدياد بازدياد حاجة الخزنة العامة للأموال

٣١٨ - وكان الانتقال من نظام الضرائب على الناتج الاجمالى إلى نظام الضرائب على الناتج الصافى تقدماً كبيراً ، لأن النفقات التى يجب خصمها من الناتج الاجمالى للحصول على الناتج الصافى هى فى الحقيقة مكافآت لعناصر الإنتاج ، وهذه النفقات توول إلى أفراد مختلفين كلما كان النظام الاقتصادى قاسماً على تقسيم العمل ، وتخفض هى أيضاً للضرائب ، وبذلك حلت محل الضريبة الواحدة على الناتج الاجمالى - للأرض أولاً ثم للصناعات بعد ذلك - ضرائب مختلفة على الأجزاء المختلفة التى ينقسم إليها الناتج الإجمالى ، أى على مختلف الدخول الصافية لعناصر الإنتاج ، وهكذا كان الانتقال من الضريبة على الناتج الإجمالى إلى الضريبة على الناتج الصافى مؤدياً إلى ظهور الضرائب على الدخول الصافية لمختلف عناصر الإنتاج ، أى نظام الضرائب العينية الذى كان سائداً فى البلاد المتقدمة طيلة جزء كبير من القرن التاسع عشر ، والذى كانت الضرائب مفروضة فيه على كل من دخل الأراضى والمباني ورووس الأموال المنقولة ، والصناعة والتجارة والعمل دون مراعاة للاشخاص ولا لمقدرتهم التكاليفية .

٣١٩ - وقد كان هذا النظام كافياً عندما كان تركز الثروات محدوداً ، والتقدم الاقتصادى بسيطاً إذ كان الدخل الشخصى لكل فرد مكوناً من نوع واحد من الدخول ، كما أنه لم تكن هناك فروق كبيرة بين ظروف الأفراد الاقتصادية ، ولذلك كان فرض ضريبة نسبية على أنواع الدخول العينية كافياً لكى تكون الضريبة مفروضة طبقاً للمقدرة التكاليفية للممول على وجه التقريب ، ولم يشعر أحد بالحاجة إلى فرض أنواع أخرى من الضرائب .

فلما كثرت الفروق بين دخول مختلف الأفراد تبعاً للتقدم الاقتصادي وتركز الثروات . أصبحت الضريبة النسبية لا تكفى لتوزيع أعباء الضرائب على الأفراد توزيعاً يتناسب مع مقدرتهم التكليفية ، فأتجهت المالية العامة نحو نظام الضرائب الشخصية حيث تستكمل الضرائب العينية على فروع الدخل بضرريبة شخصية تصاعدية على الدخل الكلى ، وفى بعض الأحوال على رأس المال . وأخيراً حل محل هذا النظام فى كثير من الدول نظام يعتمد على ضريبة موحدة تحل محل الضرائب النوعية والضريبة العامة معا ، وتسرى الضريبة الموحدة على جميع دخول الممول دون تمييز لمصادرها أو لطبيعتها .

الدخل التكميلى :

٣٢٠ - الدخل التكميلى هو ذلك الجزء من الدخل الحقيقى أو من الدخول الحقيقية الذى تفرض عليه الضريبة وتقاس به .

وقد سابت فكرة الدخل التكميلى تطور نظام الضرائب . ففى نظام الضرائب على الناتج الصافى يتكون الدخل التكميلى من الناتج الاجمالى مطروحاً منه نفقات الإنتاج .

وفى نظام الضرائب الشخصية يتكون الدخل التكميلى من الدخل الاجمالى مطروحاً منه نفقات الإنتاج ، وبعض مبالغ أخرى ، كالحصم للأعباء العائلية وفوائد الديون ، لكى يصبح العبء التكميلى متمشياً على قدر المستطاع مع المقدرة التكليفية للممول .

ويعتبر الدخل التكميلى لأصحاب الدخل الأدنى صفرأ ، لأن الدخل الأدنى يعفى من الضرائب فى العصر الحديث .

وفى كثير من الدول يكون الدخل التكميلى مساوياً للدخل الحقيقى بعد خصم جزء منه مساو للحد الأدنى للدخل .

كذلك لا تعامل الدخول العينية التى يتألف منها الدخل الشخصى للممول معاملة واحدة لأن طبيعة كل واحد منها تختلف عن طبيعة الآخر . ولذلك يميز بينها ، ويتوصل إلى هذا التمييز إما بتطبيق سعر مختلف للضريبة على كل نوع

من أنواع الدخول أو بتطبيق سعر واحد ، وإنما بعد اجراء خصوم مختلفة ،
وفى هذه الحالة يقابل الدخل الحقيقى دخولا تكلفية مختلفة .

والدخل التكلفى فى نظام الضرائب الشخصية أقل بوجه عام من الدخل
الحقيقى ، وفى بعض الأحوال يكون أقل منه كثيراً .

٣٢١ - وعلى الرغم من اتجاه المالية العامة الحديث نحو نظام الضرائب
الشخصية لا يزال كثير من البلاد محتفظاً بالضرائب غير المباشرة على التداول
والاستهلاك - وهى كما هو واضح لا تتفق ونظام الضرائب الشخصية -
إلى جانب الضرائب المباشرة ، لأن لكل من النوعين مزايا وعيوب ، ومزايا
الواحدة تصلح من عيوب الأخرى كما سبق أن رأينا (١) .

وسنستعرض فيما يلى أنواع الضرائب المباشرة ، ثم الضرائب غير المباشرة
فى ايجاز .

المبحث الاول

الضرائب المباشرة

نفرض الضرائب المباشرة إما على الدخل ، أو على رأس المال ، أو
على الزيادة التى تحصل فى قيمة كل منهما .

ولذلك يمكن تقسيم الضرائب المباشرة إلى :

(أ) ضرائب على الدخل :

(ب) ضرائب على رأس المال .

(ج) ضرائب على زيادة قيمة الدخل أو رأس المال .

المطلب الاول

الضرائب على الدخل

تعريف الدخل وخصائصه :

٣٢٢ - لم تضع التشريعات تعريفاً جامعاً للدخل ، على الرغم من أنه

(١) راجع ص ١٧٤ وما بعدها فيما سبق .

أساس النظم الحديثة فى الضرائب . ويمكن القول بأن الدخل من الوجهة الفنية هو : « كل ثروة جديدة ، نقدية أو قابلة للتقدير بالنقد ، يحصل عليها فرد أو جماعة ، أثناء فترة زمنية معينة بشكل دورى ، ويمكن استهلاكها دون مساس بمصدر الدخل » .

يتضح من هذا التعريف أن الدخل يتميز بالخصائص الآتية : -

(١) - أنه ثروة نقدية أو قابلة للتقدير بالنقد .

فسكن المالك فى منزله يعد دخلا لأنه يمكن تقويمه بالنقد ، بتحديد القيمة التجارية للمنزل ، أما الخدمات التى تؤديها الزوجة فى إدارة المنزل فلا تعد دخلا . كذلك تتمتع المالك بمجموعة من الصور الفنية لا يعد دخلا .

(٢) أنه ثروة جديدة .

أى لم تكن موجودة من قبل فى صورة أخرى ، فالمبلغ الناتج عن بيع عقار أو متقول ليس دخلا ، لأنه ليس ثروة جديدة .

(٣) أن الإنسان يحصل عليه أثناء فترة زمنية معينة .

فكرة المدة ضرورية لفكرة الدخل وهذه المدة قد تطول أو تقصر ، ولكنها عادة سنة ما لم ينص على خلاف ذلك . ومبدأ السنة يختلف باختلاف الأحوال ، وقد يتفق مع مبدأ السنة الميلادية ، وهو أول يناير وقد يكون أول السنة المالية للدولة أو أى تاريخ آخر .

(٤) أنه ثروة دورية .

أى محتملة العودة والتكرر بانتظام ، كإيجار المنزل ، وإيجار الأراضي الزراعية ، وأرباح الأسهم ، وفوائد السندات ، ومرتب الموظف ، وأجر العامل ، والمعاش .

وبناء على هذه الصفة لا تعتبر دخلا الأرباح العارضة التي يحققها شخص من مضاربة عرضية في البورصة ، كما لا تعتبر دخلا الزيادة في قيمة رأس المال التي يحصل عليها شخص من بيع عقار له . وذلك على العكس من الأرباح التي يحصل عليها المخترعون من المضاربين وتجار العقارات ، لانتهاء صفة الدورية في الحالة الأولى ووجودها في الحالة الثانية .

على أن بعض الكتاب يميل إلى اعتبار جميع الأرباح سواء أكانت عارضة أم غير عارضة ، دخلا يخضع للضريبة ، ومن هؤلاء العالم الأمريكي سليجيان .
(٥) أنه قابل للاستهلاك دون مساس بمصدره (الدخل) .

يقتضى هذا الشرط أن يكون مصدر الدخل قابلاً للبقاء ، ومصدر الدخل قد يكون - كما رأينا - رأس المال أو العمل أو رأس المال والعمل معاً . وليس معنى بقاء المصدر أن يكون دائماً لا يفنى ، فقد يقل الدخل أو ينعدم بسبب المرض أو الوفاة أو احتراق المنزل مثلاً .

ويترب على الاحتفاظ بمصدر الدخل ضرورة صيانتها ، وضمان دوامه واستغلاله استغلالاً ملائماً حتى يظل الإنتاج دورياً ، لذلك يجب أن يستترل من الدخل الإجمالي ، قبل سريان الضريبة عليه المبالغ الآتية :

(١) نفقات انتاجه . و (ب) تكاليف صيانة مصدره . و (ج) مبلغ آخر يسمح تجمعه سنة بعد أخرى بالاستعاضة عما يتلف من مصدر الدخل بغيره ، وهو ما يعرف « بقسط الاستهلاك » . وهو ضروري لكل مصادر الدخل من رأس مال أو عمل ، ويختلف باختلاف نوع المصدر ، وما يتبقى وهو ما يطلق عليه الدخل الصافي ، هو الذي تفرض عليه الضريبة في الأصل أي أن الضريبة تفرض على الجزء من الدخل الذي ينحصر للاستهلاك وللادخار

٣٢٣ - ذلك هو الدخل بالمعنى الفني وهو قد لا يطابق الدخل التكليفي (١) ، ذلك أن المشرع لا يلتزم دائماً المعنى الفني للدخل ، بل يتوسع فيه أحياناً لحاجة الدولة إلى الأموال ، ويضيق منه أحياناً أخرى لتحقيق بعض

(١) راجع الفقرة ٣٢٠ ، ص ٢٦٥ ، فيما سبق .

الأهداف السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية فيجعله يشمل في الحالة الأولى مبالغ لا تعد دخلاً من الوجهة الفنية ، كـ بعض الإيرادات العارضة ، أو الزيادة في قيمة رأس المال ، ولا يدخل فيه في الحالة الثانية مبالغ لا شك في أنها جزء من الدخل ، كما يفعل عند ما يريد إعفاء الحد الأدنى للمعيشة ، أو مبلغ للآباء العائلية أو إعفاء فوائد السندات الحكومية من الضرائب .

٣٢٤ - ويجب أن نفرق بين « تكاليف » الحصول على الدخل « واستعمالات » الدخل ، فتكاليف الحصول على الدخل هي المبالغ التي لابد من اتفاقها للحصول على الدخل فهي « الوسيلة » إلى الدخل . أما استعمال الدخل فهو الانتفاع به ، إما عن طريق استهلاكه أو استثماره فهو « الغاية » من الدخل . والقاعدة أن استعمالات الدخل تسرى عليها الضريبة بخلاف تكاليف الحصول عليه ، إذ يجب خصمها من الدخل قبل سريان الضريبة عليه ، فإذا أمن تاجر على حياته وأمن على محل تجارته ضد الحريق فإن قسط التأمين ضد الحريق يعتبر تكليفاً على الدخل لا تسرى عليه الضريبة على الأرباح التجارية ، بخلاف قسط التأمين على حياته فيعتبر استعمالاً للدخل وتسرى عليه الضريبة المذكورة (١) . وإذا كان لطبيب سيارة يستعملها في زيارة مرضاه وفي نزحته ، فإن نفقاتها يكون بعضها من تكاليف الدخل ويجب خصمها منه ، والبعض الآخر من استعمالاته فلا يخصم .

٣٢٥ - ويلاحظ أن تعريف الدخل في التشريع الضريبي (الدخل التكميلي) ، لا ينطبق انطباقاً تاماً مع تعريف الدخل عند الاقتصاديين أو المشتغلين بالحاسبة ، فهناك بعض عناصر قد تعتبر من الدخل في تشريع الضرائب بينما لا تعد كذلك في الاقتصاد أو الحاسبة ، كما أن تشريع الضرائب قد يسمح بأن تستقطع من الدخل بعض عناصر لا تسمح الحاسبة باستقطاعها

(١) هذا ما لم يقرر المشرع عكس ذلك ، كما فعل مشرعنا بالقرار بقانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٥٩ إذا أجاز خصم أقساط التأمين على حياة الممول لمصلحة زوجته وأولاده من وعاء الضريبة العامة على الإيراد ، على ألا تتجاوز الأقساط ٥٪ من صافي الإيراد الكلي السنوي أو ما تبقى جنبه أيهما أقل .

منه ، كذلك قد تسمح المحاسبة باستقطاع عناصر لا يسمح تشريع الضرائب باستقطاعها (١) .

مصادر الدخل :

٣٢٦ - أشرنا فيما سبق إلى أن الدخل يأتي إما من العمل أو من رأس المال أو منهما معاً ، وكل مكلف يستمد دخله إما من مصدر واحد أو من عدة مصادر . فقد يمتلك أراض أو مبان أو اسهما أو سندات أو قد يباشر صناعة أو تجارة أو مهنة حرة أو وظيفة ، وكل مصدر من هذه المصادر يغل دخلاً ، يطلق عليه **الدخل النوعي أو الفرعي** ، ويطلق على مجموع الدخول التي ترد للممول من المصادر المختلفة **الدخل الكلي** ، كما سبق .

§ ١ - أنواع الضريبة على الدخل

يمكن تناول الدخل بالضريبة بعدة طرق :

الضرائب العينية :

٣٢٧ - قد تفرض ضرائب عينية على بعض فروع الدخل ، لا علاقة لاحداها بالأخرى ، بل يكون لكل منها نظامها الخاص بها الذي قد يختلف عن نظام غيرها من الضرائب ، وهي تقع على ناتج المال الخاضع للضريبة . وهذا النوع أول ما استعمل من ضرائب الدخل .

الضريبة ذات القروع :

٣٢٨ - وقد تفرض ضريبة ذات قروع (Impôt cédulaire) ، تحمل على كل الضرائب السابقة ، وهي ضريبة تحليلية ، تصيب مصادر دخل كل فرد ، وتنقسم إلى فروع بعدد مصادر الدخل ، من أراض زراعية ، ومبان ، وقيم منقولة ، وأرباح تجارية وصناعية الخ .

وتفترق هذه الضريبة عن الضرائب العينية المختلفة السابقة ، في أنها

(١) الدخل في علم المحاسبة هو الفرق بين الإيرادات والمصروفات بعد استبعاد كافة الاحتياطات لمقابلة الخسائر الفعلية والمحتملة .

تقع على كل أجزاء الدخل المختلفة عند مصادرها لكي تلحق الدخل الكلي للفرد، ونظامها واحد بالنسبة إلى كل فروع الدخل ، ولكنه لا يمنع من اختيار طريقة التقدير والحماية الأكثر ملاءمة لكل فرع ، ومن تنوع المعاملة المالية حسب مصدر الدخل : فيستعمل فيما يتعلق بطريقة التقدير اقرار الممول بالنسبة للأرباح التجارية والصناعية ، والتبليغ من الغير بالنسبة لدخل العمل ، والتقدير المباشر بالنسبة لدخل العقارات . ويستعمل فيما يتعلق بالحماية ، طريقة الحجز عند المنبع بالنسبة لدخل العمل ، والقيم المنقولة ، ويطبق فيما يتعلق بتنوع المعاملة سعر أقل بالنسبة للضريبة على دخل العمل .

وأول ما استعمل هذا النوع من ضرائب الدخل في إنجلترا سنة ١٧٩٨

الضريبة العامة :

٣٢٩ - وقد تفرض ضريبة عامة على الدخل (Impôt global) ، وهي ضريبة شخصية تركيبيية ، تقع على الدخل الكلي ، لا عند مصادره كالضريبة ذات الفروع ، ولكن عند مستقره وهو المكلف ، عندما تتجمع بين يديه الدخول المختلفة مكونة دخله الكلي وتمتاز عن الضريبة ذات الفروع بأنها أقرب إلى تحقيق العدالة منها ، لأنها تنظر إلى مركز الممول في مجموعه ، وتسرى على الدخل الذي يبقى له بعد خصم ما يكون قد دفعه من الضرائب الأخرى ، وفوائد الديون التي قد تكون مستحقة عليه ، واعفاء حد أدنى للدخل ، وخصم مبلغ للأعباء العائلية ، ويكون سعرها تصاعدياً . والصعوبة التي يمكن أن نلاحظها بالنسبة لهذه الضريبة هي في تقدير الدخل الخاضع لها ، وأقرب الطرق إلى المنطق هي أن يعهد بالتقدير إلى الممول نفسه ، بواسطة إقرار يقدمه إلى الإدارة التي يكون لها الحق في مناقشته فيه ، وقصدياً إذا لزم الأمر ، غير أن هذه الطريقة يعيبها ما سبق أن أشرنا إليه من أنها أكثر تدخلا في شئون المكلف ، لأن التحقق من صحة إقراره يستلزم فحص كل نواحي نشاطه ، وكل مصادر دخله ، أي مركزه الاقتصادي كله ، مما يقتضي نظاماً إدارياً دقيقاً .

وأول من استعمل هذا النوع من ضرائب الدخل بروسيا ، إحدى الولايات الألمانية ، سنة ١٨٩١ .

الجمع بين النوعين :

٣٣٠ - وقد اتجهت الدول ، حتى عهد قريب ، نحو الجمع بين النوعين السابقين : الضريبة على فروع الدخل ، والضريبة العامة على الدخل الكلى فى صورة ضريبة تكيلية حتى تستفيد الدولة من مزايا كلا النوعين .

وقد جمعت إنجلترا بين النوعين لأول مرة فى ميزانية سنة ١٩٠٩-١٩١٠ ومن الدول التى تبعتها فى ذلك فرنسا حتى سنة ١٩٥٠ وإيطاليا .

الضريبة الموحدة :

٣٣١ - غير أن كثيراً من الدول اتجهت حديثاً إلى الاكتفاء بفرض ضريبة موحدة على مجموع الدخل ، تحل محل الضريبتين السابقتين ، تيسيراً على المكلفين واقتصاداً فى نفقات الحياة .

ويتميز نظام الضريبة الموحدة بأنه يعامل الدخل عادة معاملة واحدة دون تمييز بينها ، أيا كان مصدرها ، وأيا كانت طبيعتها ، ويجعل سعر الضريبة واحداً بالنسبة لجميع أنواع الدخل ، والأحكام المتعلقة بتحديد الوعاء ، وإجراءات الربط والظعن والتحصيل موحدة ، وهو لا يتطلب من الممول أن يقدم غير إقرار واحد يتضمن جميع إيراداته من جميع المصادر ، لإدارة ضريبة واحدة ، بدلا من إقرارات متعددة فى مواعيد مختلفة لإدارات ضريبة متباينة ، ويفحص إقراره مرة واحدة خلال مدة واحدة معينة بالنسبة لجميع إيراداته ، ويصدر ربط واحد بالضريبة المستحقة ، وإذا كانت هناك أوجه للظعن فالجهة التى تنظر فيه واحدة ، وأجراءاته واحدة ، كل ذلك يوفر للممول وللإدارة الوقت والجهد ، وتخفف الأعباء عنهم ، يضاف إلى هذا أن الممول فى نظام الضريبة الموحدة يكون أقدر على تحديد التزاماته تحديداً واضحاً ، والوفاء بها وممارسة حقوقه ، كما أن الإدارة تكون فى مركز أفضل يمكنها من فحص إقرار كل ممول ، ويساعدها على ضبط إيراداته ونفقاته وتحديد التزاماته وأعبائه .

ونظام الضريبة الموحدة أقرب إلى تحقيق العدالة ، إذ يسمح للممول بأن يخصم من إيراداته بعض النفقات الشخصية التي لا تخصم عادة في نظام الضرائب النوعية ، مثل أقساط التأمين والنفقات الطبية ، هذا إلى أن إخضاع الإيرادات على اختلاف أنواعها إلى ضريبة موحدة يساعد على التقليل من فرص التهرب أمام المكلفين ، فجميع الإيرادات ، مهما كانت طبيعتها أو مصدرها ، يسرى عليها سعر واحد ، بينما تفاوتت في أسعار الضرائب النوعية من شأنه أن يجعل كثيراً من الممولين يعملون على التحول من الضريبة ذات السعر المرتفع إلى ضريبة أخرى ذات سعر منخفض .

غير أن نظام الضريبة الموحدة ، لكي يؤدي إلى النتائج المرجوة منه ، يستلزم نمو الوعي الضريبي لدى الممولين ، فيعرف كل منهم واجبه قبل الخزنة العامة ، ويعتاد مسك حسابات منتظمة تساعد على حصر إيراداته على وجه الدقة . هذا من ناحية الممول ، أما من ناحية الإدارة المالية ، فإن نظام الضريبة الموحدة لا ينجح إلا إذا كان القائمون بتطبيقه على جانب كبير من الكفاءة والخبرة في شئون الضرائب .

ولا يعني نظام الضريبة الموحدة اقتصار النظام الضريبي على ضريبة واحدة فقد تفرض أكثر من ضريبة . فـهـو يفرق عادة بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي ، كما قد يفرق بين الشخص المقيم والشخص غير المقيم . وفرض ضريبة على إيرادات الشخص الطبيعي وفرض غيرها على إيرادات الشخص المعنوي وفرض على المقيم ضريبة تختلف في أسعارها وطبيعتها عن الضريبة التي يفرضها على غير المقيم .

والضريبة التي تفرض على الشخص الطبيعي في هذا النظام ضريبة شخصية وهي قد تكون ضريبة واحدة ذات سعر تصاعدي ، وقد تكون مكونة من شعبتين تكمل إحداها الأخرى ، أولاهما نسبية تسرى على الدخل التكميلي (١٨)

أولاً ، والثانية إضافية أو تكيلية ذات سعر تصاعدي وتسرى على الدخل بعد ذلك .

أما الشخص المعنوي فيخضع لضريبة نسبية عادة وقد يظل سعرها واحداً مهما بلغ مقدار الربح ، وقد يزيد السعر إذا تجاوز الربح حداً معيناً .

تلك هي الخطوط الرئيسية لنظام الضريبة الموحدة ، وكل دولة تبني على هذه الخطوط الرئيسية النظام الذي يتفق مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية كما سنرى في الفقرة التالية .

§ ٢ - ضريبة الدخل في بعض الدول

كانت إنجلترا أول دولة أوروبية أدخلت ضريبة الدخل ضمن نظام ضرائبها ، ثم اقتبستها منها الدول الأخرى . وندرس فيما يلي الخطوط الرئيسية لضريبة الدخل في بعض الدول .

ضريبة الدخل في إنجلترا : (Income - Tax)

٣٣٢ - فرضها للمرة الأولى في سنة ١٧٩٨ ولیم بت (Pitt) رئيس وزراء إنجلترا في ذلك الوقت لتمويل الحرب ضد فرنسا ، ثم ألغيت وأعيدت مرتين ، واستمرت مؤقتة عدداً من السنين ، ثم استقرت نهائياً في نظام الضرائب الانجليزي منذ سنة ١٨٦٠ . وهي الآن عماد ذلك النظام .

والدخل مقسم فيها إلى خمسة فروع : (Schedules)

- ١ - الفرع A : ويشمل دخل الملكية العقارية من أراض ومبان ، أو ما يعادل القيمة الاجبارية ، إذا كان المالك يستغل أرضه بنفسه ، أو يسكن في منزله . وقد ألغى هذا الفرع وأضيفت الدخول التي كانت تخضع له إلى الفرع D
- ٢ - الفرع B : ويشمل دخل استغلال الأراضي من متزهات وحدائق وغابات وأراض مستخدمة في ممارسة الهوايات المختلفة كالألعاب الرياضية ، واصطبلات الخيل .. ما عدا دخل الاستغلال الزراعي فإنه يدخل الآن في الفرع D ، بعد أن كان يدخل في الفرع B .

٣ - الفرع C : ويشمل إيرادات القيم المنقولة التي تصدرها الحكومات الأجنبية وحكومات الدومنيون والمستعمرات (فيما سبق) إذا دفعت داخل المملكة المتحدة عن طريق وسيط مقيم بها كأحد البنوك .

٤ - الفرع D : ويشمل الأرباح التجارية والصناعية ، وأرباح المهن الحرة ، وإيرادات السندات العامة ، والخصم وفوائد النقود والمدفوعات السنوية ، وما لا يدخل في الفرع السابق من دخل القيم الأجنبية ، والدخول الناتجة من أموال خارج المملكة المتحدة ، وكل دخل لا تشمله الفروع الأخرى .

٥ - الفرع E : ويشمل المرتبات والأجور والمكافآت والمعاشات . وهذا التقسيم لا يستند إلى أساس علمي ، وهو مستمد من اعتبارات عملية إذ يرجع إلى الطريقة المستعملة في تقدير وجباية الضريبة ، ويمتاز بأنه لا يدع مجالاً لأي نوع من الدخول للهرب من الضريبة .

والقاعدة المتبعة في إنجلترا بالنسبة لجباية الضرائب ، هي الجباية من المنبع فتجبي الضريبة قبل أن يصل الدخل إلى صاحبه . وإذا احتاجت الإدارة إلى إقرار فأنها تطلبه في معظم الأحوال من شخص آخر غير المكلف ، لا تكون له عادة مصلحة شخصية في إخفاء الحقيقة .

ومعظم حصيلة هذه الضريبة (بحر ثلاثة أضعافها) يأتي من الفرع D ، وسعرها واحد لكل الفروع وهو يحدد كل سنة بقانون الميزانية تبعاً لحاجة الدولة إلى الأموال ، ويعبر عنه بكذا بنسأ أو كذا شلناً ضريبة لكل جنيه من الدخل ، وكان يتراوح حول ٥ ٪ قبل الحرب العالمية الأولى ، ثم أخذ في الزيادة حتى بلغ قبل الحرب العالمية الثانية ٢٥ ٪ من الدخل .

ويمنح القانون الممول إعفاءات وبخصوصاً للحد الأدنى للمعيشة ، وللأعباء العائلية ، وسن الممول وأقساط التأمين على الحياة التي يدفعها ، كما يميز بين الدخول المكتسبة ، وهي المستمدة من العمل وحده أو من اشتراك العمل مع رأس المال ، والدخول غير المكتسبة وهي المستمدة من رأس المال وحده ،

فلا يجعل الضريبة تسرى على كل الدخل المكتسب وذلك مهما كان المركز المالى للمكلف .

وفى ميزانية سنة ١٩٠٩ - ١٩١٠ تقرر فرض ضريبة اضافية تصاعدية على مجموع الدخل (Super tax) وهى ضريبة عامة من النوع التركيبى ، ولا تتناول إلا الدخل التى تزيد عن حد معين ، وقد تحولات فى سنة ١٩٢٨ إلى سعر اضافى (Surtax) يفرض على ما زاد عن ألفى جنيه من دخل سنة الربط . بذلك أخذت ضريبة الدخل الانجليزية شكل الضريبة الموحدة ، وأصبح لها صفة تصاعدية وتنازلية فى الوقت نفسه ، فهى تصاعدية بالنسبة للسعر الاضافى وتنازلية بالنسبة للسعر على فروع الدخل ، وكل شخص يثبت أن مجموع دخله لا يتجاوز مبلغاً معيناً يعفى اعفاء تاماً من الضريبة ، وإذا تجاوز الدخل مستوى الاعفاء سرت الضريبة على ما تجاوزه فقط ، ونخصم مقدار من الدخل للأعباء العائلية ، وتخفف الضريبة بالنسبة للأقسام الأولى من الدخل . كذلك يعفى من الضريبة جزء كبير من الدخل المكتسبة .

هذا عن الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين وشركات الأشخاص أما شركات الأموال ، فلها ضريبتان خاصتان هما : الضريبة على الدخل (Income Tax) ، يضاف إليها ضريبة الأرباح (Profits Tax) على ما زاد عن ألفى جنيه من أرباح الشركات ، وقد تقرر هذه الضريبة الأخيرة فى سنة ١٩٣٧ ، وسعها يتراوح بين ٣ ٪ و ٣٠ ٪ ، وهو يتغير من وقت لآخر حسب حاجة الدولة إلى الأموال .

ضريبة الدخل فى الولايات المتحدة :

٣٣٣ - تأخذ الولايات المتحدة بنظام الضريبة الموحدة . وقد فرضت حكومة الاتحاد ضريبة دخل اتحادية لأول مرة أثناء الحرب الأهلية بقصد تمويل نفقات تلك الحرب ، وكانت مؤقتة واستمرت من سنة ١٨٦١ حتى سنة ١٨٧٢ ثم ألغيت بعدها . وكانت ضرائب الدخل قبل تعديل الدستور فى سنة ١٩١٣ من اختصاص الولايات ، ثم أصبح لحكومة الاتحاد حق فرضها بمقتضى التعديل المشار إليه .

ويفرق التشريع الأمريكي بين الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على دخل الشركات .

(١) ف فيما يتعلق بالضريبة الأولى ، فإنها ذات شعبتين : الضريبة العادية (Normal Tax) وسعرها نسبي مقداره ٣ ٪ ، والضريبة الإضافية (Surtax) وسعرها تصاعدي .

أما الضريبة العادية فتسرى على مجموع الدخول الاجمالية بعد طرح نفقات الحصول عليها ومصاريف إدارة وصيانة مصدر الدخل ، والتبرعات وفوائد الديون التي على الممول وبعض الضرائب والتفقات الطيبة في حدود معينة ، والخسائر غير المتعلقة بإنتاج الدخل كالتأجيد عن حريق أو سرقة ، كما يمنح القانون بعض إعفاءات وبخاصة للحد الأدنى للدخل ، وللأعباء العائلية وللسن الممول ولتفقد البصر .

والضريبة الإضافية تصاعدية بالشرائح ويتراوح سعرها بين ٢٠ ٪ و ٩١ ٪ حسب قانون سنة ١٩٥٤ الذي لا يزال سارياً .

(ب) أما الضريبة على دخل الشركات (Corporate Income Tax) فتخضع لها شركات الأموال فقط ، وقد فرضت للمرة الأولى في سنة ١٩٠٩ وكان سعرها وقتئذ ١ ٪ ثم أخذ يزداد تدريجياً حتى وصل إلى ٤٠ ٪ أثناء الحرب العالمية الثانية ، ثم إلى ٤٧ ٪ منذ الحرب الكورية ، وهي تسرى على الأرباح سواء وزعت أم لم توزع ، وهي ذات شعبتين : الضريبة العادية (Normal Tax) وتسرى بمعدل ٢٥ ٪ من صافي الربح ، والضريبة الإضافية (Surtax) وتسرى على ما يزيد من ربح الشركة عن قدر معين (٢٥ ألف دولار) بمعدل ٢٢ ٪ . وهناك ضريبة خاصة إضافية على الأرباح غير الموزعة ، تصيب الاحتياطيّات الكبيرة . وسعر الضريبة العادية تنازلي بالنسبة للمنشآت التي تقل أرباحها عن حد معين .

ضريبة الدخل في فرنسا :

٣٣٤ — أدخلت فرنسا ضريبة الدخل في نظام ضرائبها في سنة ١٩١٧

بعد خمسين عاماً من الكفاح البرلماني وضعت أثناءها عدة مشروعات قوانين ، رفضت كلها الواحد بعد الآخر ، وكانت تتسكون من ضريبتين ، الأولى من النوع التحليلي الانجليزي على فروع الدخل ولكنها لا تشمل الضريبة العقارية ، والأخرى من النوع التركيبي البروسي على الدخل الكلي ومضافة إلى الأولى ، وقد عدل هذا النظام على أثر الإصلاح المالي في نهاية سنة ١٩٤٨ (مرسوم رقم ١٩٨٦ لسنة ١٩٤٨ الصادر في ٩ ديسمبر) ، وقد أخذ المشرع الفرنسي في هذا التعديل بالنظام الأمريكي الذي يخضع الأشخاص المعنوية لنظام ضريبي يختلف عن النظام الذي يسرى على الأشخاص الطبيعيين ، كما رأينا ، ثم عدل النظام الفرنسي مرة أخرى في سنة ١٩٥٩ .

أولاً- الأشخاص الطبيعيون أخضعهم نظام سنة ١٩٤٨ لضريبة ذات شعتين : أولاهما ضريبة نسبية ، وهي التي حلت محل الضرائب النوعية . والثانية ضريبة إضافية تصاعدية ، وهي التي حلت محل الضريبة العامة على الإيراد .

ويتكون وعاء **الضريبة التاممية** (Taxe proportionnelle) من الإيرادات والأرباح التي كانت تخضع للضرائب النوعية ، وهي الإيرادات العقارية ، وإيرادات رموس الأموال المنقولة والأرباح التجارية والصناعية ، وأرباح الاستغلال الزراعي ، والمرتبات والأجور والمكافآت والمعاشات والإيرادات المرتبة لدى الحياة ، وأرباح المهن غير التجارية وجعل سعر هذه الضريبة ١٨٪ من مجموع الإيرادات المذكورة ، مع تخفيض هذا السعر إلى النصف بالنسبة لإيرادات كسب العمل والحرف والمهن غير التجارية التي لا تتجاوز حداً معيناً .

واحتفظ بالنظام القديم - إلا في بعض تفاصيل بسيطة - فيما يتعلق بتقدير الإيراد ، وربط الضريبة ، وجعل تحصيلها بطريق الحجز في المنع بالنسبة للمرتبات والأجور والقيم المنقولة وبعض دخول المهن غير التجارية . وأعفى القانون مبلغاً معيناً من مجموع دخل الممول للأعباء العائلية .

أما **الضريبة الإضافية التصاعدية** (Surtaxe progressive) فيتكون وعاءؤها من مجموع صافي إيرادات الممول في سنة الربط ما خضع منها للضريبة النسبية وما لم يخضع لها ، مثل إيرادات المنشآت الجديدة .

ويخصم للممول من إيراداته الاجمالية : فوائد الديون ، والتنفقات الملتزم بها ، وجميع الضرائب المباشرة التي دفعها أثناء السنة . ما عدا الضريبة الإضافية التصاعدية نفسها ، والغرامات ، وأقساط التأمين الاجتماعي ، والتأمين على الحياة .

والضريبة تصاعدية بالشرائح ، يتراوح سعرها بين ١٠٪ و ٦٠٪ ، والشريحة الأولى معفاة ، وتزداد الضريبة على الممول إذا كان أعزباً أو مطلقاً أو أرملًا ولا يعول أولاداً وتتجاوز إيراداته حداً معيناً .

وكل من الضريبتين النسبية والإضافية التصاعدية مفروضة سنوياً على الدخل الذي تخففت في نفس السنة التي يتناولها الربط ، ويتم الربط باسم رب الأسرة باعتباره مسئولاً عن مجموع إيراداتها ، إلا في حالة الزوجة المنفصلة عن زوجها ، والأولاد إذا طلب رب الأسرة معاملتهم معاملة مستقلة من حيث الضريبة ، وترتبط الضريبة في محل إقامة الممول في فرنسا ، وإذا تعددت تلك المحال ربط عليه في المكان الذي به منشأته الأساسية .

وقد استبدل تعديل سنة ١٩٥٩ بالضريبتين النسبية والتصاعدية ، ضريبة موحدة ، من حيث الوعاء والتسوية والتسديد . ولكنه لم يغير كثيراً من الأحكام الأساسية فيما يتعلق بالأشخاص الخاضعين للضريبة والتزاماتهم والاجراءات والخزعات والتحصيل وطرق الطعن ، وما إلى ذلك . ولكي لا يؤدي إلغاء الضريبة النسبية إلى خسارة الخزنة العامة ، نص على فترة انتقالية تنتهي في أول يناير سنة ١٩٦٢ تحصل فيها ضريبة تكميلية على بعض الدخل .

أما سعر الضريبة الموحدة فتصاعدي بالشرائح ويتراوح بين ٥٪ على الشريحة الأولى (لغاية ٢٢٠٠ فرنك جديد) و ٦٥٪ على الشريحة الأخيرة (ما زاد على ٦٠ ألف فرنك جديد) ، على أن المشرع نص على أن هذا

السعر مؤقت وعلى تخفيضه حتى يتزل السعر الأعلى إلى ٥٥٪. وهذه الأسعار تتغير من وقت لآخر حسب احتياجات الدولة .

ثانياً - الضريبة على دخل الأشخاص المعنوية والشركات : أتخضع لها المشرع أرباح شركات المساهمة ، وشركات التوصية بالأسهم ، والشركات والاتحادات التعاونية في غير أحوال الإعفاء ، والمنشآت العامة ذات الصفة التجارية أو الصناعية والشركات المدنية ، وتخضع لها أيضاً شركات التضامن وشركات التوصية البسيطة إذا اختارت أن تعامل كشركات الأموال .

وتسرى الضريبة على الأرباح الحقيقية السنوية كما تتضح من الدفاتر والمستندات . وسعرها نسبي ، وكان في البداية ٢٤٪ ثم زيد تبعاً حتى بلغ ٥٠٪ (قانون ٣٠ ديسمبر ١٩٥٨) . ويتبع في تحديد الأرباح وفي ربط الضريبة الطرق التي كان معمولا بها بالنسبة لضريبة الأرباح التجارية والصناعية .

وتعفى بعض الهيئات من الضريبة إعفاءً جزئياً أو كلياً بقصد تشجيع الاقتصاد القوي أو لغير ذلك من الأسباب ، كجمعيات التعاون الزراعية .

ضريبة الدخل في كندا :

٣٣٥ - تأخذ كندا أيضاً بنظام الضريبة الموحدة على الدخل ، وهي تفرق بين الأشخاص الطبيعيين والأشخاص المعنوية ، وتفرض على كل منهما ضريبة خاصة .

(١) ف فيما يتعلق بالضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين يفرق التشريع الكندي بين الدخل المكتسب (Earned income) وهو الدخل الناتج من العمل أو من تضافر العمل ورأس المال ، والدخل غير المكتسب (Unearned income) وهو الدخل الناتج عن رأس المال ويخضع هذا الأخير ، إذا زاد عن قدر معين ، لضريبة إضافية (Surtax) إلى جانب الضريبة الأصلية التي تسرى على نوعي الدخل .

ويقدم الممول إقراراً واحداً يذكر فيه كل ما حصل عليه من دخول

أثناء السنة الميلادية ، وقد بين القانون كيفية تحديد الدخل الاجمالي وهو على أساس فعلى ، والعناصر التى تخضع من الدخل الاجمالي للوصول إلى الدخل الصافى ، ثم ما يستبعد من الدخل الصافى للأعباء الشخصية والأعباء العائلية . والضرية تصاعدية بالشرائح ، ويتراوح سعرها بين ١٥٪ على الشريحة الأولى و ٨٠٪ على الشريحة الأخيرة ، ويتغير السعر من سنة لأخرى حسب حاجة الدولة إلى الأموال .

(ب) أما الضريبة التى تخضع لها الأشخاص المعنوية كالشركات ، فسعرها ١٨٪ إذا لم يتجاوز الربح حداً معيناً ، و ٤٧٪ إذا زاد على ذلك .

والتوزيعات التى تجربها الشركات وتسرى عليها الضريبة الخاصة بالشركات تعود وتخضع للضرية المقررة على الأشخاص الطبيعيين بصفتها بعض دخلهم .

وكيفية تحديد الدخل الاجمالي ، وما يخص منه (فيما عدا الخصم للأعباء الشخصية والأعباء العائلية) ، وكذلك الأحكام العامة ، والاجراءات الخاصة بتقديم الإقرارات وفحصها وربط الضريبة وتحصيلها واحدة تقريباً للأفراد والشركات ، غير أن السنة المالية للشركات يجوز ألا تتفق مع السنة الميلادية . ويفرق النظام الضريبي الكندي من جهة أخرى بين المقيم وغير المقيم ، سواء أكان شخصاً طبيعياً أم شخصاً معنوياً ، ويخضع المقيم للضرية على مجموع دخله من جميع المصادر . أما غير المقيم فلا تسرى الضريبة بالنسبة له إلا عن الدخل المستمد من مصدر موجود فى كندا .

وفما يتعلق بتحصيل الضريبة ، تستعمل طريقة الحجز فى المنيع : (١) بالنسبة للمرتبات والمهايا والأجور وما فى حكمها من أتعاب وعمولات وأى مبلغ يدفع مقابل خدمة ما ، بالنسبة للمقيم وغير المقيم على حد سواء . وذلك مع تقديم الإقرار السنوى أيضاً . (ب) كما تستعمل بالنسبة للإيرادات الناشئة فى كندا والمستحقة لغير المقيمين بها ، فتحجز الضريبة من هذه الإيرادات بمجرد وضعها تحت تصرف صاحب الإيراد غير المقيم وتورد للخزانة العامة ، وهذه الإيرادات تخضع دون أى تخفيض فيها ، للضرية نسبية خاصة ، لكى يسهل حجزها فى المنيع .

أما في غير الحالتين السابقتين فإن الممول يدفع الضريبة المستحقة على دخله من واقع الإقرار المقدم منه وما ترى الإدارة لإدخاله عليه من تعديلات وتدفع الضريبة أثناء السنة الضريبية التي يتحقق فيها الإيراد ، على أقساط شهرية بالنسبة للشركات ، وكل ثلاثة أشهر بالنسبة للأفراد ، ويحدد مقدارها الممول طبقاً لما يقدره لنفسه من دخل خلال السنة الضريبية التي يحاسب عنها ، أو طبقاً لدخله الصافي الفعلي أثناء السنة الضريبية السابقة ، ثم يسوى الحساب عند تقديم الإقرار في نهاية السنة ، ويدفع ما ينقص عما أسفر عنه الحساب ، أو يسترد ما يزيد عليه .

وتستحق فائدة مقدارها ٦ ٪ عن كل قسط يتأخر الممول في تسديده ، وعن الفروق التي تستحق للخرانة .

الضريبة الألمانية على الدخل (Einkommensteuer) :

٣٣٦ - هي مثال النوع التركيبي للضرائب على الدخل ، وقد بدأت بروسيا بفرضها سنة ١٨٩١ ، إذ كانت الضرائب المباشرة من اختصاص الولايات ، والضرائب غير المباشرة (الضرائب الجمركية ، والضرائب على الاستهلاك) من اختصاص الإمبراطورية ، ثم أخذت بها باقي ولايات الإمبراطورية الألمانية ، وفي سنة ١٩٢١ أصبحت هذه الضريبة من ضرائب الرايخ (الدولة) ، على أثر الإصلاح المالي الذي تم بعد الحرب العالمية الأولى وأدجت بمقتضاه مالية الولايات في مالية الرايخ .

على أن ضريبة الدخل في ألمانيا الاتحادية الغربية هي الآن من اختصاص الولايات . والنظام المطبق هناك يشبه النظام الإنجليزي الحالي والنظام الأمر بكى ، إذ توجد ضريبتان للدخل ، أحدهما على دخل الأشخاص الطبيعيين والأخرى على دخل الشركات . ففيما يتعلق بالضريبة الأولى يفرقون بين الشخص المقيم ويخضع جميع دخله للضريبة ، والشخص غير المقيم ويخضع للضريبة الجزء من الدخل الناتج في ألمانيا فقط .

وتسرى الضريبة على الدخل الصافي الكلى السنوى مع بعض الاعفاءات

والخصوم للاعباء العائلية ولكبر سن الممول ويستبعد من الدخل تكاليفه ،
والخسائر ، والتبرعات (في حدود ٥ ٪ من الدخل الكلى و ١٠ ٪ إذا كان
التبرع للأعمال العلمية) . ويحدد الدخل بواسطة اقرار من الممول ، ورقابة
الادارة له . وتستعمل طريقة الجراف بالنسبة لصغار الممولين ، أو لتجنب
التهرب من الضريبة . وسعرها تصاعدى بالشرائح ، وتحصل أثناء السنة
بصفة مؤقتة ثم يسوى حسابها في نهاية العام . وتستعمل طريقة الحجز في
المنبع بالنسبة للمرتبات والأجور ، وايراد القيم المنقولة ، ومقابل حضور
الجلسات .

وفيما يتعلق بضريبة الشركات يتوسع التشريع الضريبي الألماني في تحديد
المنشآت الخاضعة لها حتى تشمل إلى جانب جميع الشركات والأشخاص
المعنوية الخاصة ، الجمعيات والمؤسسات ، ولو لم تتمتع بالشخصية المعنوية ،
ما عدا الجمعيات الدينية والجمعيات الخيرية والجمعيات ذات النفع العام .
وتخضع لها أيضاً المشروعات العامة الصناعية والتجارية ، ما عدا البريد
والسكك الحديدية والبنوك . وتسرى الضريبة على الايراد الصافي كما يحده
المول باقرار منه تحت رقابة الإدارة . وسعرها نسبي ، ويخفض بالنسبة للأرباح
غير الموزعة وكذلك بالنسبة لبعض شركات الأموال .

النظام الضريبي السوفيتي :

٣٢٧ - اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ، دولة اتحادية ،
ولكن نظامها يختلف عن نظام الدول الاتحادية الأخرى ، كالولايات المتحدة ،
والمانيا الغربية ، وبخاصة فيما يتعلق بالنظام المالى ، إذ تنص المادة ١٤ من
الدستور السوفيتي على ميزانية موحدة ، وعلى اختصاص الحكومة الاتحادية
وحدها لتقرير جميع أنواع الضرائب ، وجميع الايرادات العامة لصالح
الاتحاد والجمهوريات الداخلة فيه ، والهيئات المحلية ، وهذا يؤدى إلى أنه
لا محل في روسيا للتمييز بين الضرائب الاتحادية وضرائب الحكومات
والهيئات المحلية ، والسلطة المركزية هي التي تقوم بتوزيع الايرادات العامة

على جميع الحكومات والهيئات التي تكون الاتحاد . وهذا التوزيع يختلف من سنة لأخرى

والنظام الاشتراكي المطبق في روسيا نظام يعتمد على الاقتصاد الاحتكاري ويتجه نحو التأميم الكلي مع امكانية الربح، ويترك قطاعاً للنشاط الخاص ، وفيما يتعلق بالضرائب يتجه نحو الغاء الضرائب المباشرة ، وإلى أن يتم هذا الإلغاء فإن ثمة مشاكل ضريبية في روسيا تعرض للباحث تشابه المشاكل الضريبية في الدول الرأسمالية إلى حد ما .

وكان النظام القيصري يتميز باعتماده على الضرائب غير المباشرة وعلى إيرادات الدومين ، ولم تبلغ الضرائب المباشرة في سنة ١٩١٤ سوى ١٠,٥٪ من الإيرادات العامة ، وقد دعت أعباء حرب سنة ١٩١٤ إلى البحث عن موارد جديدة وإلى اصلاح النظام المالي وفرض ضريبة على الدخل ، وضريبة على أرباح الحزب . ولما قامت الثورة قررت جباية الضريبة على الدخل التي كانت الحكومة القيصرية قد أجلت تطبيقها مدة ثلاث سنوات ، ومن جهة أخرى أنشأت عدة ضرائب جديدة غير عادية وثوروية الغرض منها تسهيل سحق الطبقة البورجوازية ، والرأسمالية الخاصة ، ولكافة الأزمات النقدية تقرر جباية بعض الضرائب عينا .

ولم يتحقق استقرار النظام المسالي السوفيتي الا منذ سنة ١٩٣٠ بوضع النظام المالي لمشروعات الدولة ونظام الضرائب على السكان ، وهذه الأخيرة لا تكون غير جزء ضئيل من الميزانية السوفيتية. والنظام السوفيتي الحالي يشتمل على ضرائب على الدخل، أما الضريبة على رأس المال فلا يعرفها النظام المالي السوفيتي ، ولكن هناك بعض رسوم تشابه رسوم التسجيل، منها رسوم قضائية على المطالبات بالديون وعلى القضايا المتعلقة بالملكية ، ورسوم الوصايا وقد حلت محل ضريبة التركات والرسوم المتعلقة بإدارة الأموال، والرسوم على عمليات الائتمان ، والرسوم على المواشي المملوكة للأفراد وهي ضريبة لصالح الهيئات المحلية ، ونجد أيضاً في النظام السوفيتي عدة تطبيقات للضريبة

على الاستهلاك أو على الاتفاق ، وكان لها حتى اصلاح سنة ١٩٣٠ طابع الضريبة غير المباشرة أو رسوم الدخولية ، وتطورت منذ ذلك التاريخ حتى أخذت طابع الضريبة على رقم الأعمال وهى أهم الضرائب المفروضة على مشروعات الدولة ، وعلى الجمعيات التعاونية والهيئات الاشتراكية ، وهناك ضرائب على وسائل الانتقال من سيارات ودراجات وحيوانات ونحوت ، وضرائب على بعض الأعمال كأعمال الفنادق والحلاقين والتصوير الضوئى .

أما الضرائب على الدخل فبعضها يطبق على مشروعات الدولة ، والبعض على الجمعيات التعاونية والهيئات الاشتراكية ، والبعض الآخر على الأفراد .

فالضريبة على دخل مشروعات الدولة تتخذ شكل استقطاع من الأرباح التى تحققها الإدارة العامة التى تتبعها هذه المشروعات وليس على أرباح كل مشروع على حدة ، وهو لصالح الاتحاد والجمهوريات المكونة له والهيئات المحلية ، والمقصود من هذا الاستقطاع فى الحقيقة امتصاص الوفور التى تحققها الفروع المختلفة لمشروعات الدولة ، ويتحدد على أساس الأرباح الفعلية التى يظهرها حساب الاستغلال ، ويدفع مؤقتاً مرتين فى الشهر على أن تم التسوية النهائية فيما بعد ، وذلك طبقاً لمعدل يختلف كل سنة تبعاً للخطة المالية للمشروع ، وهناك اعفاءات وتخفيضات حتى يتمشى الاستقطاع مع أهداف التخطيط .

أما الجمعيات التعاونية غير الزراعية والهيئات الاشتراكية (كجمعيات المساعدة أو الثقافة) فتسرى عليها الضرائب الآتية : (أ) - ضريبة مزاوله النشاط . وهى ضرورية لكى تستطيع هذه الهيئات مزاوله نشاطها ، وتنقسم إلى خمسة أقسام تبعاً لرقم الأعمال ، وسعرها تنازلى . (ب) - الضريبة على ايراد الجمعيات التعاونية والهيئات الاشتراكية ، وتسرى على الأرباح الصافية التى تظهرها المحاسبة وسعرها ٣٥٪ ، ويخفض السعر بالنسبة إلى الجمعيات الحرفية وجمعيات العجزة . والأرباح التى لا تمتصها الضريبة لا توزع بطبيعة الحال ولكنها تستخدم فى الاستثمار أو فى تكوين رعوس أموال . وهناك نظام

خاص بالاستغلال الزراعي المسماة (Kolkhozes) . وبمصايد الأسماك .
والضريبة على دخل الأفراد خاصة بسكان المدن ، وتسرى على العمال
والموظفين والكتاب وأصحاب الحرف والملاك والأطباء ... الخ وتطبق
على مجموع الأجر أو المكافآت نقدية كانت أم عينية ، وهناك بعض الاعفاءات
والتخفيضات للأعباء العائلية ، وسعرها تنازلى يتراوح بين ١٣٪ و ٦٪ .

أما غير سكان المدن فتسرى على دخلهم الضريبة الزراعية ، وتقع على
الربح الناتج من الأرض ، وسعرها تصاعدى وهو مرتفع بالنسبة للربح الناتج عن
الاستغلال الزراعى الفردى المسمى (Koulaks) . وهى تسرى على
إيراد العائلة وليس على لإيراد كل فرد من أفرادها على حـسـبـة على أن
السياسة السوفيتية اتجهت أخيراً نحو التخفيف من شدة هذه الضريبة .

وهناك ضريبة على العزاب وتسرى على الرجال والنساء الروسى الجنسية
من سن العشرين حتى سن الخمسين أو الخامسة والأربعين ، وقد طبقت
هذه الضريبة أيضاً على الوالدين ذوى الطفل الواحد أو الطفلين ولكن بسعر
مخفض .

وتستطيع مجالس القرى تقرير ضريبة موحدة من نوع ضرائب الرعوس
(Capitation) أو ضريبة خاصة تسرى على الملاك أو رجال الدين
والغرض منها تمويل بعض الأشغال العامة (١) .

٣٣٧ م - وأدخلت إيطاليا الضريبة على الدخل الكلى فى نظام ضرائبها
فى سنة ١٩٢٣ ، وطبقت ابتداء من أول يناير ١٩٢٥ ، وهى من النوع
الركيبي البروسى .

٣٣٨ م - أما مصر فقد فرضت ضريبة على الإيراد العام ، وهى من النوع
الركيبي بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ الذى عدل فيما بعد عدة مرات ،
وبجانب هذه الضريبة توجد ضريبة الأقطان ، وضريبة المباني ، وهى من

(١) لمزيد من التفاصيل عن النظام الضريبى السوفيتى ، راجع كتاب :
« الضرائب فى الاتحاد السوفيتى » ، للدكتور عاطف صدق ، القاهرة ١٩٦٤ .

الضرائب العينية ولكل منهما نظامها الخاص بها ، والضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المتقولة ، وعلى الأرباح التجارية والصناعية . وكسب العمل . وهى من النوع التحليلي (١) :

المطلب الثانى

الضرائب على رأس المال

تعريف رأس المال وخصائصه :

٣٣٩ — رأس المال هو كل مال مادى أو معنوى . يمكن تقديره بالنقود ويدر دخلا أو قابل لأن يدر دخلا ، ويمتلكه الفرد فى لحظة معينة .

والمال المادى يشمل المنقول والعقار كالمباني والأراضي الزراعية ، أما المال المعنوى فمثل حق ملكية الأسهم والسندات .

والمال الذى يدر دخلا كالمباني السكنية . أما القابل لأن يدر دخلا فتأله الأراضي القضاء ، تدر دخلا إذا استغلت ، والحلى تدر دخلا إذا بيعت واستثمر ثمنها .

ورأس المال لا يمكن تقديره إلا فى لحظة معينة . كآخر السنة مثلا ، وهو فى ذلك على النقيض من الدخل الذى لا بد لتقديره من فترة من الزمن كسنة أو شهر أو أسبوع أو يوم أو ساعة .

أنواع الضريبة على رأس المال :

٣٤٠ — الضرائب التى تفرض على رأس المال على نوعين :

- (١) ضرائب سعرها بسيط فيمكن دفعها من الدخل .
- (٢) ضرائب سعرها مرتفع فتدفع من رأس المال ، وتؤدى إلى اقتطاع جزء منه

ضرائب رأس المال التى تدفع من الدخل ، وبمجال تطبيقها :

٣٤١ — يمتاز هذا النوع من الضرائب بالمزايا الآتية :

(١) يرجع لشرح نظام الضرائب المصرى إلى كتابنا « الوسيط فى تشريع الضرائب » ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ .

(١) أنها تتناول رؤوس الأموال المنتجة وغير المنتجة كالأراضي الفضاء .
(٢) أنها نافعة للاقتصاد القوي لأنها تدفع الناس إلى استثمار رؤوس الأموال العاطلة للحصول على دخل تؤدي منه الضريبة ، وتظهر فائدة تلك الضرائب من هذه الناحية بالأخص في أوقات الكساد .

(٣) أنها تسمح بالتمييز بين دخل رأس المال ودخل العمل ، وذلك بجعل رأس المال يتحمل ضريبتين أحدهما على رأس المال والأخرى على دخل رأس المال .

(٤) ويضيف بعض الكتاب إلى ذلك أن تقدير رأس المال أسهل من تقدير الدخل .

(٥) ويضيف آخرون إلى المزايا السابقة مزية أخرى هي أن الضريبة التي تلحق الدخل عن طريق رأس المال أكثر عدالة من الضريبة التي تلحق الدخل مباشرة . لأن رأس المال في نظرهم أدق في الدلالة على المقدرة التكاليفية من الدخل .

٣٤٢ - وضريبة رأس المال التي تدفع من الدخل قد تتخذ صورة ضريبة وحيدة سنوية ، تفرض على ثروة كل شخص ، أو صورة ضريبة تكميلية إلى جانب الضريبة على الدخل . ويعيب الصورة الأولى ، إلى جانب ما يعيب الضريبة الواحدة، أنها تعفى كسب العمل من كل ضريبة، وإذا كان ثمة ما يبرر إعفاء الدخل البسيطة الناتجة من العمل ، فلا يوجد ما يبرر إعفاء الدخل الكبيرة . أما الصورة الثانية فن مزاياها أنها تلحق رؤوس الأموال العاطلة أى التي لا تأتي بدخل ولا تخضع للضريبة على الدخل لهذا السبب ، والأموال النقدية والحسابات الجارية . وهي في هذا تحقق عمومية الضريبة . وأنها تصلح من عيب الضريبة على دخل القيم المنقولة التي قد تنطوي على تمييز مجحف بمن يستثمرون أموالهم في الأسهم حيث يزداد عنصر المخاطرة بدلا من السندات حيث يقل هذا العنصر (١) .

(١) فإذا فرض أن شخصين لدى كل منهما . . . جنيه وان أحدهما يستثمر =

يضاف إلى ذلك أن هذه الضريبة تعتبر وسيلة للرقابة على إقرار الممول بالنسبة لضرائب الدخل ، وذلك عن طريق مقارنة إقراراته بعضها ببعض .

ولم يطبق نظام الضريبة الواحدة على رأس المال ، أما الضريبة التكميلية فقد فرضتها ألمانيا ، وكان سعرها في بداية الأمر نصف في المائة ثم عدل نظامها في يناير سنة ١٩٤٦ ، وجعل سعرها تصاعدياً بالنسبة للأشخاص الطبيعيين ، كذلك فرضت إيطاليا في سنة ١٩٣٩ ضريبة تكميلية على رأس المال الذي يزيد على حد معين ، وكان سعرها في البداية نصف في المائة ثم زيد بعد ذلك إلى ثلاثة أرباع في المائة .

ضرائب رأس المال التي تقتطع جزءاً منه :

٣٤٣ - أما الضرائب على رأس المال ذات السعر المرتفع ، والتي تسدد من رأس المال ، فلا تكون إلا ضرائب غير عادية وموقته ، ويلتجأ إليها عادة عقب الحروب لتصفية أعبائها ، كإعادة تعمير ما خربته الحرب ، أو لاستهلاك جزء من الدين العام الذي يزداد كثيراً بسبب نفقات الحرب ، أو لمعالجة التضخم النقدي .

ويطالب الاشتراكيون بفرضها كوسيلة للتقليل من التفاوت بين الثروات .

وأهم أنواع هذه الضرائب : الضريبة الاستثنائية على رأس المال ، والضريبة على التركات .

== مبالغ في أسهم تغل له دخلا قدره ١٠٠ جنيه (بمعدل ١ في المائة) وإن الآخر يستغل مبالغه في سندات تدر له دخلا مقداره ١٠٠٠ جنيه (بمعدل ١٠ في المائة) فإذا كانت الضريبة مفروضة على رأس المال بسعر ١ في المائة فإن كلا من الشخصين يدفع عشرة جنيهات ضريبة أما إذا كانت الضريبة على الدخل بسعر ١٠ ٪ فإن أولهما يدفع عشرة جنيهات بينما يدفع الثاني خمسة جنيهات فقط ، أي أن الأول يدفع مبلغاً أكبر مع أنه أحق بالرعاية ، لأنه إذ يستثمر أمواله في الأسهم يتعرض لأخطار أكبر من التي يتعرض لها الثاني - ولكي يتحقق هذا يجب أن تكون الضريبة مفروضة على القيمة الاسمية للأسهم والسندات لا على قيمتها السوقية .

§ ١ - الضريبة الاستثنائية على رأس المال (١)

٢٤٤ - فرضت هذه الضريبة بعد الحرب العالمية الأولى في بعض الدول كالألمانيا والنمسا وإيطاليا ، وجعل تحصيلها على أقساط سنوية ، ولكنها لم تحقق النتائج التي كانت ترجى منها . كذلك فرضتها بعض الدول بعد الحرب العالمية الثانية كفرنسا وبلجيكا (سنة ١٩٤٥) .

ويرى أنصارها أنها أفضل وسيلة لانقاص الدين العام ، مما يؤدي إلى تخفيض الاعتمادات المخصصة لسداده في الميزانية ، ويحرم مبالغ ليست قليلة ، تستطيع الدولة استخدامها في وجوه جديدة للتفقات العامة أو في تخفيض الضرائب . غير أنها قد لا تؤدي إلى نقص كبير في نفقات خدمة الدين العام إلا إذا توافرت ظروف معينة ، فتسديد الدين العام في إنجلترا مثلاً عن طريق ضريبة على رأس المال كان مستطاعاً بعد الحرب العالمية الأولى لارتفاع سعر الفائدة على القروض العامة وقتئذ ، ولأن تصاعد ضرائب الدخل وضرائب التركات لم يكن شديداً ، على العكس من الحال بعد الحرب العالمية الثانية ، إذ انخفض سعر الفائدة على القروض العامة انخفاضاً كبيراً ، بينما زاد تصاعد الضرائب المذكورة كثيراً .

كذلك قد تؤدي هذه الضريبة إلى زيادة التضخم النقدي بدلاً من الحد منه ، إذا عمد الأفراد إلى الاقتراض من البنوك لسداد الضريبة .

يضاف إلى ذلك أن الضريبة على رأس المال المرتفعة السعر قد تؤثر تأثيراً سيئاً في حصيله ضرائب الدخل وضرائب التركات .

ويعترض البعض على فرضها لأنها قد تؤدي إلى هجرة رؤوس الأموال إلى الخارج ، إذا لم تكن هناك قيود على الصرف ، أو كانت هناك ثغرات في الرقابة على النقد ، كما قد تعاني الصناعة منها ، وتدهور قيمة الأراضي والثروات المنقولة نتيجة عرض الممولين هذه الثروات للبيع في وقت واحد

(١) الضريبة الاستثنائية على رأس المال : Capital Levy بالانجليزية ،
و Prélèvement sur le capital بالفرنسية .

للحصول على أموال حاضرة لدفع الضريبة منها ، على أنه لتفادى هذه النتيجة قد تقسط الدولة الضريبة المستحقة على أقساط تمتد عدداً من السنين ، أو تسمح للممولين بالوفاء بها عيناً . غير أن تقسيط الضريبة يفوت الغرض المقصود منها ، وهو تحصيل مبلغ كبير مرة واحدة . والوفاء بها عيناً يثير بالنسبة للدولة مشكلة إدارة ما تحصل عليه من ثروات ليست قليلة ، واستغلالها والتصرف فيها على نحو مفيد .

وواقع الأمر أن تقدير الضريبة على رأس المال يتوقف على اعتبارات كثيرة ، منها طريقة تقدير رأس المال تمهيداً لسريان الضريبة عليه ، ومدى تطبيقها وسعها ، وطريقة تسديدها : على أقساط أو دفعة واحدة ، ومدى تأثيرها في حصيلة غيرها من الضرائب ، والغرض من فرضها : أهو الحصول على زيادة في الإيرادات ، أو تحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية (كإلحد من الفوارق بين الطبقات ، أو توجيه عناصر الاقتصاد القوي وجهات معينة وما إلى ذلك) أو تسديد جزء من الدين العام .

§ ٢ - الضريبة على التركات (١)

٣٤٥ - تعد هذه الضريبة أهم الضرائب التي تفرض على رأس المال وتقتطع جزءاً منه ، وهي تفرض على التركات والهبات . وقد عرفها المصريون في زمن الفراعنة وفي عهد البطالمة ، كما عرفها عنهم الرومان ، ثم تضاءلت أهميتها في القرون الوسطى ، وتحولت إلى مجرد رسم يدفعه الورثة إلى السيد مقابل إذنه بانتقال الأموال إليهم ، ووجدت أثناء القرون السادس عشر إلى الثامن عشر في شكل رسم أيلولة ، وفي أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين تحول الرسم شيئاً فشيئاً إلى ضريبة وارتفع سعرها كثيراً ، وعظم شأنها أثناء القرن الحالي .

ويعتبر بعض الكتاب الضريبة على التركات ضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعاً بحيث تقتطع جزءاً من التركة ، وضريبة غير

(١) الضريبة على التركات : Impôt sur les successions

مباشرة على تداول الثروة إذا كان سعرها منخفضاً ، وفي هذه الحالة تقرب في طبيعتها من رسوم التسجيل والغالب أن تسمى حينئذ « رسم أيلولة » .

مبروات فرض ضريبة على التركات :

٣٤٦ - يبرر فرض هذه الضريبة من الوجهة المالية بشدة حاجة الدول الحديثة إلى الأموال ، وغزارة حصيلتها ، وسهولة جبايتها ، لأنها تجبي في ظروف ملائمة ، فالمرث لا يتأثر بها لأنها تجبي بعد وفاته ، وكذلك الوارث ، لأن التركة مال آت إليه دون جهد بذله ، فلا يضيره أن تأخذ الدولة جزءاً منه ، وهو مال حاضر ، يسهل دفع الضريبة منه . يضاف إلى ذلك أن عبء هذه الضريبة لا ينتقل ممن دفعها إلى غيره وأن الورثة ينفقون في الغالب ما يرثونه من أموال على المواد الترفية .

ويبرر فرض الضريبة من الوجهة الاجتماعية بأن من مصلحة المجتمع أن يقل التباين بين ثروات أفرادهم ودخولهم ، وتعتبر تلك الضريبة وسيلة فعالة لتصحیح توزيع الثروات .

ويرى الاشتراكيون إلغاء حق التوريث ، واستيلاء الدولة على كل تركة ، أو اقتطاع معظمها ، غير أن الأخذ بهذا الرأي يؤدي إلى تقليل الادخار والاستثمار ، مما يترتب عليه في النهاية أن تقل الثروة القومية ، إلا إذا تغير النظام الاقتصادي كله .

ومن الوجهة الاقتصادية تعتبر الضريبة على التركات ، هي والضريبة العامة على الإيراد من أصلح وسائل تمويل برامج النفقات العامة لمكافحة فترات الكساد .

نقد ضريبة التركات :

٣٤٧ - غير أن ضريبة التركات لم تخل من نقد يوجه إليها ، فقد قال بعض الكتاب إنها تعوق الادخار ، وتدفع إلى تبديد الثروات ، وهذا القول إن صح إذا كان سعر الضريبة مرتفعاً ارتفاعاً يكاد يبلغ حد المصادرة ، فهو

غير صحيح مع السعر المعقول ، بل على العكس لعسل هذه الضريبة تدفع الأفراد إلى مضاعفة نشاطهم وادخارهم إذا ما أرادوا أن يحصل ورثتهم على مقدار معين من الثروة بعد تسديد الضريبة .

كذلك أخذ على هذه الضريبة سهولة التهرب من دفعها ، بالتصرف في الأموال عن طريق الهبة أو الوصية ، ولكن علاج التهرب لإحكام الرقابة ، وليس ترك الضريبة . ويستطيع المشرع أن يجعل الضريبة تسرى على التصرفات التي قد تستخدم في التهرب من دفعها كالوصايا والهبات وغيرها من التصرفات التي قد يقوم بها المورث قبل وفاته لصالح بعض الورثة : كما فعل المشرع المصري (١) .

مصدر ضريبة التركات :

٣٤٨ - ضريبة التركات ضريبة تصاعدية عادة ، وهي إما أن تفرض على مجموع التركة قبل توزيعها على الورثة فتقتطع جزءاً منها ، وإما أن تفرض على نصيب كل وارث بعد أيلولته إليه ، وإما أن تفرض على مجموع التركة وعلى نصيب كل وارث معاً .

وسواء فرضت على مجموع التركة أو على نصيب كل وارث ، فإنها تسرى على القيمة الصافية للتركة أى بعد خصم ما عليها من ديون .

الضريبة على مجموع التركة :

٣٤٩ - تتميز الضريبة على مجموع التركة بأن حصيلتها أوفر من حصيلة الضريبة التي تفرض على نصيب كل وارث ، لأن الضريبة الأولى لا تتأثر بالظروف الخاصة بالوارث والتي تستدعى منحه إعفاءات أو تخفيضات ، من جهة ، ومن جهة أخرى لأن سريان الضريبة على مجموع التركة يجعلها تخضع لسعر أكثر ارتفاعاً من السعر الذي يسرى على أجزاء التركة بعد توزيعها .

(١) كتاب « الوسيط في تشريع الضرائب » للمؤلف ، القسم الثالث ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٩ .

الضريبة على نصيب الوارث :

٣٥٠ - تسرى الضريبة على نصيب الوارث أو الموصى له بعد تقسيم التركة وأبلولة كل نصيب إلى صاحبه ، وتراعى في هذه الحالة بعض الاعتبارات في تحديد سعر الضريبة ، كمقدار نصيب الوارث ، ودرجة قرابته من المورث وحالة الوارث المدنية .

ويزداد عادة سعر الضريبة بالنسبة لمن بعدت صلهم بالمورث ، ومما يبرر ذلك أن زيادة الضريبة عليهم لا تلقى مقاومة لأن حصصهم على نصيب في التركة لم يكن أمراً متوقعاً ، هذا إلى أن الورثة الأقربين ساهموا في الواقع في تكوين ثروة المورث أن لم يكن بطريق مباشر فبطريق غير مباشر ، وأنهم كانوا يتمتعون فعلاً بتلك الثروة أثناء حياة مورثهم ، وليس من حسن السياسة أن تسوأ حالتهم بعد وفاته بفرض ضريبة عالية على ما ورثوه .

الجمع بين نوعي ضريبة التركات :

٣٥١ - أما الجمع بين نوعي ضريبة التركات فيبرره البعض (١) بأن الضريبة على مجموع التركة تمثل ما ينبغي أن تدفعه الثروات الكبيرة إلى الدولة مقابل مساهمتها في تكوينها ، بينما تحصل الضريبة على نصيب كل وارث بسبب الزيادة التي تطرأ على مقدراته التكاليفية .

٣٥٢ - وقد كانت إنجلترا تأخذ بنظام الضريبتين حتى ٣٠ يولييه سنة ١٩٤٩ ، إذ كان بها ضريبة على التركات (Estate duty) ، وضريبة على نصيب كل وارث أو موصى له (Legacy and succession duty) وقد أدمجت هذه الأخيرة في الأولى التي زيد سعرها .

أما في الولايات المتحدة فتفرض ضريبة واحدة تجبي من التركة قبل توزيعها .

وفي مصر فرض رسم أبلولة على التركات ، يحسب على نصيب كل وارث

أو موصى له ، بمقتضى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، ثم فرضت ضريبة على التركات ، تحسب على صافى قيمة التركة قبل توزيعها على الورثة وتستحق مع رسم الأيلولة وبالإضافة إليه (المرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢) ، وهناك تفكير فى ضمهما فى ضريبة واحدة .

المطلب الثالث

الضرائب على زيادة القيمة (١)

٣٥٣ - زيادة الدخل أو رأس المال تلحقها ، بطبيعة الحال ، الضرائب العادية على الدخل أو على رأس المال كجزء منهما ، ولكن المقصود هنا ضريبة خاصة على الزيادة فى الدخل أو فى رأس المال .

والزيادة فى الدخل أو فى رأس المال إما أن تكون راجعة إلى مجهود الفرد أو إلى ظروف اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية أو حرية موافقة لا دخل للفرد فيها ، وفى هذه الحالة الأخيرة يكون من العدل أن يستولى المجتمع على جزء من الزيادة التى لا ترجع إلى مجهود الفرد ، بل إلى ظروف أو جدها المجموع . يضاف إلى ذلك أن استعداد الفرد لدفع الضريبة يكون فى هذه الحالة أكبر من استعداده لدفع الضرائب الأخرى .

والصعوبة التى نصادفها فى فرض مثل هذه الضريبة هى فى تحديد الجزء من الزيادة الذى لا يرجع إلى مجهود الفرد ، والذى ستفرض عليه الضريبة .

وأهم أنواع الضرائب على زيادة رأس المال هى الضريبة على زيادة القيمة العقارية ، وأهم أنواع الضرائب على زيادة الدخل هى الضريبة على الأرباح الاستثنائية . وستنكلم على كل منهما باختصار فيما يلى :

§ ١ - الضريبة على زيادة القيمة العقارية

٣٥٤ - تزداد قيمة بعض الأراضى ، كأراضى البناء ، بمرور الزمن بسبب ازدياد عدد السكان وانتشار العمران ، وزيادة الطلب على المساكن ،

(١) الضرائب على زيادة القيمة : Impôts sur la plus-value .

وهذه الزيادة لا ترجع إلى مجهود المالك بل إلى ظروف موافقة، ولذلك طالب بعض الكتاب بأن تستولى الدولة على هذه الزيادة ، بفرض ضريبة على الأراضي تساوى مبلغ الزيادة في قيمتها أو جزءاً منه .

ويضيف بعض العلماء أن واجب الدولة أن تحقق قسطاً أكبر من العدالة الاجتماعية لرعاياها في مجموعهم ، وأن فرض ضريبة على الزيادة غير المكتسبة في قيمة العقارات ، وفي قيمة رءوس الأموال والثروات بوجه عام وسيلة لتقليل التباين الكبير الملحوظ في المجتمعات الحالية بين الدخول والثروات .

كيفية فرض الضريبة على زيادة القيمة العقارية :

٣٥٥ - الضريبة على زيادة القيمة العقارية إما أن تأخذ طابعاً دورياً ، فتقدر قيمة العقارات كل عدد معين من السنين ، كعشر سنوات مثلاً ، لتحديد زيادة القيمة ، وتفرض الضريبة على تلك الزيادة ، وإما أن تفرض عند التصرف في العقار بعوض إذا كانت هناك زيادة في قيمة العقار .

ولا تفرض بعض الدول ضريبة خاصة على زيادة القيمة ولكنها تتوسع في تحديد معنى الدخل فتجعله يشمل الزيادة في الأصول ، وهذا تحصل الدولة على نصيب في زيادة القيمة العقارية عن طريق ضريبة الدخل العادية ، كما هو الحال في بعض ولايات سويسرا ، وكما تفعل أغلب الدول بالنسبة للزيادة في القيم المنقولة (١) .

وقد فرضت بعض الدول ، كإنجلترا في سنة ١٩١٠ ، ضريبة على زيادة قيمة العقارات ، ولكنها ألغتها في سنة ١٩٢٣ للصعوبات التي نشأت عند تقدير قيمة الأراضي :

وحصيلة هذه الضريبة ليست كبيرة :

(١) وكما فعل المشرع المصري بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ المعدل بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ (المادة الأولى) .

تقديم هذه الضريبة :

٣٥٦ - يأخذ بعض الكتاب على هذه الضريبة صعوبة فرز الجزء من زيادة القيمة الذى لا يعود إلى مجهود المالك ، وأن جزءاً كبيراً من الزيادة يرجع إلى توالى تدهور قيمة النقود فهى زيادة ظاهرة إلى حد ما .

ولكى يكون هناك تناسق يجب ، إذا فرضت ضريبة على زيادة القيمة العقارية ، أن تفرض معها ضريبة على زيادة قيمة الأسهم والسندات ، وزيادة قيمة المحال التجارية والمصانع ... الخ .

كذلك يقتضى العدل ، من جهة أخرى ، إذا فرضت الدولة ضريبة على زيادة القيمة العقارية ، أن تعطى من حصيلة هذه الضريبة تعويضاً لمن تقل قيمة أراضيهم لسبب لا دخل لارادتهم فيه .

ويلاحظ أن الزيادة فى قيمة العقار المقصودة هنا هى الزيادة التى تعود إلى ازدياد السكان وتقدم العمران والمدنية بوجه عام ، أما إذا كانت الزيادة راجعة إلى تنفيذ أعمال محددة ذات نفع عام كانشاء طريق جديد ، أو توسيع طريق قديم فيسرى عليها مقابل التحسين (١) .

٢ ٤ - الضريبة على الأرباح الاستثنائية (٢)

٣٥٧ - يحصل بعض الأفراد أثناء الحروب على أرباح استثنائية كبيرة لا دخل لهم فيها ، فمن العدل أن تستولى الدولة على جزء من تلك الأرباح ، لاشتداد حاجتها إلى الأموال وقتئذ ، ولشعور الجميع بوجوب التضحية أثناء الحرب ، وما دام البعض يضحى بحياته ، فلا أقل من أن يضحى من استفاد من ظروف الحرب بجزء من أرباحه الاستثنائية .

(١) راجع ص ١١٠-١١٧ فيما سبق .

(٢) Contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels
بالفرنسية و Excess profits tax بالانجليزية .

وقد فرضت معظم الدول ضريبة على الأرباح الاستثنائية أثناء الحربين العالميتين الماضيتين .

كيفية تحديد الربح الاستثنائي :

٣٥٨ - يحدد الربح الاستثنائي عادة بما يزيد عن متوسط الربح العادي أثناء عدد من السنوات السابقة على الحرب .

كما يمكن تحديده أيضاً بالنسبة إلى رأس المال المستغل ، كأن يحدد الربح العادي مثلاً بمقدار ١٠٪ أو ١٢٪ من رأس المال . وما زاد على ذلك يعتبر ربحاً استثنائياً ، وهذه الطريقة تصلح بالنسبة للمشروعات التي تنشأ أثناء الحرب . وسعر هذه الضريبة مرتفع عادة وهو تصاعدي ، وقد يصل في الشريحة الأخيرة إلى ١٠٠٪ (كما حدث في إنجلترا بقانون ٢٢ مايو سنة ١٩٤٠) .

وقد فرضت مصر هذه الضريبة أثناء الحرب العالمية الثانية بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٤١ ، وألغتها بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٠ .

المبحث الثاني

الضرائب غير المباشرة

الضرائب غير المباشرة كثيرة ويمكن تقسيمها إلى ضرائب على الاستهلاك ، وضرائب على التداول .

الطلب الأول

الضرائب على الاستهلاك

مزاياء وعيوب الضرائب على الاستهلاك :

٣٥٩ - الضرائب على الاستهلاك هي ضرائب على اتفاق الدخل ، وهي عينية بطبيعتها .

وتتماز بفزارة حصيلتها وبمرونتها ، فتزداد في أوقات الرواج ، وتقل في أوقات الكساد . كما تتميز بملاءمتها ، لأنها تندمج في ثمن السلعة أو الخدمة فلا يشعر المكلف بها ، ولا تلقى مقاومة منه .

غير أنه يعاب عليها أنها لا تتمشى مع المقدرة التكليفية للممول ، وأن وطأها على الفقير أشد منها على الغنى ، وأن جبايتها تكلف نفقات كثيرة لما تستلزمه من فرض رقابة دقيقة .

وعند فرض ضرائب على الاستهلاك يجب أن يوازن المشرع بين مصلحة الخزانة العامة ومصلحة الأفراد ، فمن مصلحة الخزانة أن تكون حصيلة الضريبة وفيرة ، أما مصلحة الأفراد فستلزم أن يكون ثمن السلعة معتدلاً . والاتجاه الحديث هو فرض هذه الضرائب على المواد والخدمات الشائعة الاستعمال ، دون أن تكون من الضروريات كالدخان والشاي والبن وارتياذ السينما ، وقد تفرض على الضروريات إذا اشتدت حاجة الدولة للأموال .

ويتمتع المستهلك بالنسبة إلى ضرائب الاستهلاك بقدر من الحرية أكبر مما يتمتع به بالنسبة إلى الضرائب المباشرة ، فهو يستطيع ألا يدفع الضريبة على سلعة من السلع ، أو يقلل مما يدفعه منها ، بالامتناع عن استهلاكها أو بالحد منه . كأن تزداد ضريبة الملاهي فيمتنع عن ارتياذ السينما : أو يقلل من ارتياذه لها ، غير أنه لا يستطيع أن يمتنع عن دفع جميع الضرائب على الاستهلاك ، إذ ليس في إمكانه الامتناع عن شراء كل ما تفرض عليه ضريبة استهلاك .

انواع ضرائب الاستهلاك :

٣٦٠ - تنقسم ضرائب الاستهلاك من حيث نطاقها إلى :

(أ) - ضرائب خاصة على أنواع معينة من السلع أو الخدمات (١) .

(ب) - وضرائب عامة على المبيعات والصفقات ، وهي لا تلحق سلعاً معينة ، ولكن تلحق اتفاق الممول ، وقد تفرض مرة واحدة ، وتقتصر على البيع بالجملة أو بالتجزئة ، وقد تكون متتابعة ، فتسرى عند كل بيع : مرة عند بيع المنتج لتاجر الجملة ، وأخرى عند البيع بالجملة ، وثالثة عند

(١) الضرائب الخاصة على بعض السلع Selective or Specific Sales Taxes

البيع بالتجزئة ، وتحصل من البائع الذى يحملها للمشتري بزيادة الثمن ، وفي هذه الحالة ترتفع الأثمان بدرجة أكبر من ارتفاعها في الحالة الأولى .

وهذه الضريبة تحصل عادة على شكل دفعة نسبية أو تصاعدية على الفاتورة وسعرها ليس مرتفعاً ، ويتراوح عادة بين نصف في المائة و ٢٪ ، وقد تبلغ بالنسبة إلى السلع الكمالية ١٠٪ . ومثالها الضريبة على رقم الأعمال والضريبة على المشتريات (١) التى فرضتها كثير من الدول بعد الحرب العالمية الأولى ، وقد اضطرت بعضها إلى إلغائها .

وتتميز الضريبة العامة على المبيعات بوفرة حصيلتها ، بسبب شمولها لكل أنواع السلع ، وهى قد تستعمل للحد من الاستهلاك المدنى ، وتلافى التضخم النقدي أثناء الحرب (كما فعلت إنجلترا سنة ١٩٤٠) .

ويؤخذ عليها أنها تؤدى إلى رفع تكاليف المعيشة ، وخاصة بالنسبة إلى الطبقات المتوسطة والفقيرة ، وأنها تعرقل المعاملات ، إذ تجبر التجار على اتباع إجراءات كثيرة ، ومسك دفاتر وحسابات للسلع التى يتعاملون فيها ، ولذا يجب أن يكون سعرها معتدلاً ، وألا يكون نظامها معقداً .

٣٦١ - وتنقسم ضرائب الاستهلاك من حيث طريقة الجباية إلى :

(أ) ضرائب تجبى من المستهلكين مباشرة دون وسيط .
(ب) ضرائب تجبى بواسطة المنتجين أو التجار الذين يحملونها للمستهلكين بواسطة رفع ثمن السلعة . ومن الضرائب التى من النوع الأول :

(١) - الاحتكارات المالية ، وتلخص فى أن تنفرد الدولة بانتاج وبيع أو بالبيع فقط لنوع معين من سلع الاستهلاك وقض من ثمن البيع ضريبة الاستهلاك كاحتكار الدخان فى فرنسا .

(٢) - ضرائب الاستهلاك التى تجبى بواسطة قوائم اسمية ، ومثالها

(١) الضريبة على المشتريات : Purchase Tax - الضريبة على رقم الأعمال :

Taxe sur le chiffre d'affaires

في مصر الضريبة على حيازة أجهزة استقبال الاذاعة التليفزيونية (١) ورسوم وضرائب السيارات (٢) .

أما الضرائب التي تجبى بواسطة المنتجين أو التجار فهي :

(١) - الضرائب الجمركية ، وهي ضرائب تفرض على السلع عند اجتيازها حدود الدولة .

(٢) رسوم الإنتاج ، وهي ضرائب تفرض على سلع أو خدمات معينة وقت انتاجها ، ومثالها في مصر رسوم الإنتاج على الكبريت ، والضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهي (٣) .

(٣) - عوائد الدخولية (octroi) ، وهي ضرائب تفرض على السلع عند اجتيازها حدود المحافظة أو البلدة ، وتحصلها عادة الهيئات المحلية . وقد ألغيت في معظم الدول .

وستكلم فيما يلي على الاحتكارات المالية والضرائب الجمركية ورسوم الإنتاج :

§ ١ - الاحتكارات المالية

٢٦٢ - الغرض من الاحتكار المالى (٤) كما سبق هو الحصول على

(١) والضريبة التي كانت مقررة على حيازة أجهزة الراديو بمقتضى ٢٢ من رسوم ١٠ مايو سنة ١٩٢٦ المعدلة بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٥٣ ، ثم بالقانون رقم ٢٦٦ لسنة ١٩٥٥ . والقانون رقم ٥٤٤ لسنة ١٩٥٥ وقرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢١ ديسمبر سنة ١٩٥٥ . وقد ألغيت بمقتضى القرار بقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٦٠ واستعفى عنها بمرم جـ : على أساس نسبة ضئيلة من استهلاك التيار الكهربائى وعلى انتاج البطاريات الحافطة وعلى السيارات التى بها أجهزة استقبال .

(٢) القانون رقم ٤٤٩ لسنة ١٩٥٥ بشأن السيارات وقواعد المرور ، الباب الرابع منه : الرسوم والضرائب ، المواد ٤٢ إلى ٧١ . والقرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧

(٣) المقررة بمقتضى القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ المعدل بالقوانين رقم ٤٤٨ و ٥٨٠ لسنة ١٩٥٣ و ٢٩٩ و ١٩٥٤ لسنة ١٩٥٦ .

(٤) احتكار مالى : Monopole fiscal

لإيراد بواسطة رفع ثمن السلعة المحتكرة ، ولذلك يجب أن نفرق بينه وبين غيره من الاحتكارات التي تقوم بها الهيئات العامة ، لا بقصد الحصول على إيراد، وإنما لحماية المستهلكين من تحكم أصحاب المشروعات الخاصة . كاحتكار توريد المياه في المدن .

وتلجأ الدولة للاحتكار المالى، بدلا من ترك الإنتاج حراً وفرض ضريبة عليه، إذا كانت الضريبة مرتفعة تغرى بالتهرب منها، أو كانت نفقات جبايتها تستغرق جزءاً كبيراً من حصيلها ، وما دام الغرض من الاحتكار المالى هو الحصول على إيراد للخزينة العامة ، فينبغى أن يراعى في إدارته الاقتصاد والروح التجارية .

ومما يؤخذ على الاحتكارات المالية أن نفقات الإنتاج فيها قد تكون كبيرة مثل كل المشروعات الحكومية ، يضاف إلى ذلك أن الدولة لو أرادت احتكار صناعة قائمة فقد تضطر إلى تعويض أصحاب المشروعات فيها بأن تدفع لهم ثمناً عالياً نظير استيلائها على مشروعاتهم ، مما يزيد في تكاليف الإنتاج فيما بعد . ولهذا يفضل بعض الكتاب أن تترك الدولة الإنتاج حراً في أيدي الأفراد وتفرض ضريبة على المنتجات .

وللاحتكار مالى عدة صور ، منها أن تحتكر الدولة إنتاج سلعة معينة؛ وبيعها ، ومنها أن تحتكر بيعها فقط إما بالجملة فحسب ، أو بالجملة والتجزئة معاً .

والاحتكارات المالية توجد الآن في بعض الدول ، مثل احتكار الكبريت والدخان في إيطاليا ، واحتكار الكحول في سويسرا ، والدخان في فرنسا ، وكانت موجودة في مصر في عصر محمد علي (احتكار القطن والحرير والكتان والنحاس والزيوت) .

٢ § - الضرائب الجمركية

٣٦٣ - الضرائب الجمركية (١) أهم أنواع الضرائب غير المباشرة على

الاستهلاك وتفرض على السلع عند استيرادها أو عند تصديرها ، والغرض منها إما أن يكون مالياً ، أى الحصول على إيراد للدولة ، وإما أن يكون اقتصادياً أو اجتماعياً أو غير ذلك . فيكون اقتصادياً إذا أريد بفرضها حماية أو تشجيع انتاج محلي مثلاً ، ويشترط في هذه الحالة أن يكون سعرها مرتفعاً إلى درجة تجعل السلع المنتجة قادرة على منافسة السلع المستوردة . ويكون الغرض منها اجتماعياً ، كفرض ضريبة على الخمر المستوردة للحد من استيرادها ، وفي هذه الحالة يفرض أيضاً رسم انتاج على انتاج الخمر محلياً للحد منه ، وبهذا قد يتعارض الغرض المالى مع الغرض الاقتصادى أو الاجتماعى .

وإذا أرادت الدولة الحصول على إيراد مالى من فرض ضريبة جمركية على سلعة مستوردة يصنع مثلها محلياً ، وجب عليها أن تفرض فى نفس الوقت على السلع المصنوعة محلياً رسم انتاج يعادل ضريبة الوارد .

انواع الضريبة الجمركية :

٣٦٤ - الضريبة الجمركية إما أن تكون قيمية أو نوعية :

فالقيمة (ad valorem) عبارة عن نسبة مئوية من قيمة السلعة ، كأن يقرر على المنسوجات الصوفية مثلاً ضريبة قدرها ٣٠٪ من ثمنها . أما النوعية (spécifique) فهي مبلغ معين على الوحدة من السلعة كأن يفرض على المتر من المنسوجات الصوفية خمسون قرشاً .

وتمتاز الضرائب النوعية بسهولة الجباية ، ولكنها من جهة أخرى غير عادلة لأن سعرها يكون أكثر ارتفاعاً نسبياً على السلع الرخيصة منه على السلع المرتفعة الثمن ، ولتلافى هذا العيب تقسم كل سلعة إلى عدة أصناف ، ويفرض على كل صنف منها ضريبة ترتفع كلما كان الصنف أغلى ثمناً ، مثال ذلك تقسيم المنسوجات الصوفية إلى أقسام على أساس وزن المتر ، أو عدد الخيوط في السنتيمتر المربع وهكذا . ولكن هذه التسميات تفقد الضريبة النوعية ميزتها ، وهى سهولة الجباية ، لأن تحصيلها حينئذ يستلزم عدة عمليات معقدة ، لتقسيم كل سلعة إلى أصناف ، وتقرير الضريبة المناسبة على كل صنف .

أما **الضريبة القيمة** فتمتاز بأنها أكثر مرونة من الضرائب النوعية لأن حصيلها تزداد بارتفاع أثمان السلع المفروضة عليها ، غير أن نفقات جبايتها كبيرة لأنها تستلزم استخدام عدد كبير من الخبراء والمثمنين ، يضاف إلى ذلك ما تثيره من المنازعات الكثيرة بين مصلحة الجمارك والمستوردين الذين يقدمون فواتير صورية ، تقلد فيها السلع بأقل من قيمتها الحقيقية حتى يقل ما يدفعونه من الضريبة ، ولتلافي هذه المنازعات قد تلجأ إدارة الجمارك إلى جباية الضريبة عيناً . فاذا فرض أن سعر الضريبة ٢٠٪ من ثمن السلعة فإن المصلحة تأخذ عن كل مائة وحدة مستوردة من السلعة ، عشرين وحدة كضريبة ، ثم تباع ما تستولى عليه من السلعة مقابل الضريبة .

الرسوم على التجارة العابرة :

٣٦٥ - لا يقتصر فرض الضرائب الجمركية على الواردات والصادرات ، بل قد تفرض أيضاً ضرائب على التجارة العابرة ، وهي التي تحتاز أرض الدولة ، في طريقها إلى دولة أخرى . وهذه الضرائب تعرف برسوم الترانسيت (transit) ، وقد ألغتها معظم الدول قبل الحرب العالمية الثانية ، لأن ما يعود على الاقتصاد القوي من وراء إلغائها من فوائد ، كتشجيع مشروعات النقل والتأمين بها ، يفوق ما تحصل عليه الدولة من الضريبة في حالة استبقائها .

رد الضرائب الجمركية والسماح المؤقت :

٣٦٦ - يفرض كثير من البلاد ضرائب جمركية على المواد الأولية والمواد نصف المصنوعة المستوردة ، مما يؤدي إلى رفع تكاليف تحويلها إلى سلع تامة الصنع ، ويعوق بالتالي تصدير تلك السلع ، ولتفادي ذلك ، وتشجيعاً للصناعة الوطنية ، تعامل المواد الأولية والمواد نصف المصنوعة ، التي تستعمل في صناعة السلع المعدة للتصدير معاملة خاصة ، وذلك إما بأن يرد عند تصدير السلعة التامة الصنع ما سبق دفعه من ضرائب عند استيراد المادة الأولية أو نصف المصنوعة ، وهو ما يعرف باللدروباك (drawback) أو رد الضريبة

ومثاله رد ضريبة الدخان إلى مصدرى السجائر المصرية . وإما بأن تعفى المواد الأولية المستوردة من الضريبة الجمركية بشرط أن يتم صنعها وتصديرها في مدة معينة ، وهو ما يعرف بالسماح المؤقت . والفرق بين النظامين هو أن السماح المؤقت يقضى بعدم تحصيل الضريبة . أما الدروباك فيقضى برد الضريبة في حالة إعادة التصدير ، والنتيجة أن فائدة المبلغ الذى يدفع كضريبة في حالة الدروباك يحرم منها المصنع أثناء المدة بين ما دفع الضريبة واستردادها .

٣٦٧ - ونظاما السماح المؤقت ورد الضرائب الجمركية مطبقان في مصر ، وينظمهما حالياً قانون الجمارك ، الصادر بالقرار بقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ ، المواد ٩٨ إلى ١٠٠ وقرار وزير الخزانة رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٥ والقرارات الكثيرة المعدلة له بالنسبة للسماح المؤقت ، والمسود ١٠٢ إلى ١٠٦ من قانون الجمارك المشار إليه وقرارات وزير الخزانة أرقام ٤٧ و ٤٨ و ٤٩ لسنة ١٩٦٣ والقرارات الكثيرة المعدلة لأولها بالنسبة لرد الضرائب الجمركية .

ويشترط **للاعفاء المؤقت** من دفع الضرائب الجمركية : أن يودع المستورد مصلحة الجمارك تأمينا أو ضماناً مصرفياً بقيمة الضرائب والرسوم المستحقة ، وأن يتم تصدير المصنوعات أو نقلها بمعرفته أو عن طريق الغير إلى منطقة حرة خلال سنة من تاريخ الاستيراد . فإذا انقضت المدة دون إتمام ذلك أصبحت تلك الضرائب والرسوم واجبة الأداء ، ويجوز اطالة هذه المدة بقرار من وزير الخزانة كما يجوز لوزير الخزانة أو ابن ينييه الاعفاء من تقديم التأمين أو الضمان المنصوص عليه طبقاً للشروط والأوضاع التى يصدر بها قرار منه (١) .

ويشترط **لرد الضرائب الجمركية** : أن يعاد تصدير المصنوعات أو نقلها إلى منطقة حرة بمعرفة المستورد أو الغير خلال سنة من تاريخ أداء تلك الضرائب وبعد تقديم المستندات الكافية لاثبات استعمال الأصناف المستوردة

(١) ويعتبر التصرف في المواد والأصناف المذكورة في غير الأغراض التى استوردت من أجلها تهريباً يعاقب عليه بالعقوبات المقررة للتهريب الجمركى بمقتضى قانون الجمارك (م ٩٨ ، فقرة أخيرة) .

فى انتاج المصنوعات المطلوب تصديرها . ويجوز اطالة هذه المدة بقرار من وزير الخزانة (١).

أما السلع التى يسرى عليها نظام السماح المؤقت ورد الضرائب الجمركية فقد بينها قرارات وزير الخزانة المشار إليها .

§ ٣ - رسوم الإنتاج (٢)

٣٦٨ - تفرض هذه الرسوم على سلع أو خدمات معينة وقت انتاجها ، وتتكلف جبايتها نفقات كثيرة لما تستلزمه من فرض رقابة دقيقة ، ولذلك ينبغى أن يختار المشرع عدداً قليلاً من السلع الشائعة الاستعمال التى تنتج بكميات كبيرة فى مصانع قليلة العدد ، ويفضل فرض الضريبة على السلع وهى فى المرحلة الأخيرة من انتاجها ، حتى لا يتكرر نقل عبئها ، ومن رسوم الإنتاج فى مصر رسوم الإنتاج على الكحول والجمعة والأنبذة والبتروى والبترين وزيتو التشعيم وأوراق اللعب والقداحات والسكر والكبريت والأسمت .

المطلب الثانى

الضرائب على التداول

٣٦٩ - الضرائب على التداول هى ضرائب على انتقال الثروة ، وقد

(١) وترد كذلك ضريبة الانتاج السابق تحصيلها على المصنوعات المحلية التى تصدر للخارج (م ١٠٢ ، فقرة أخيرة) كما ترد الضرائب الجمركية وضرائب الاستهلاك عند تصدير البضائع الأجنبية المستوردة التى لا يكون لها مثل من المنتجات المحلية . ويشترط التثبت من عينيها وأن يتم التصدير خلال سنة من تاريخ دفع الضريبة عنها وذلك بالشروط والأوضاع التى يحددها وزير الخزانة بقرار منه .

- ومن جهة أخرى نص القانون على رد الضرائب الجمركية السابق تحصيلها عند التصدير عن البضائع والمواد المحلية إذا أعيد استيرادها من الخارج أو سحبها من المنطقة الحرة بالحالة التى كانت عليها عند التصدير أو عند دخولها المنطقة الحرة ، وذلك بالشروط والأوضاع التى يصدر بها قرار من وزير الخزانة (م ١٠٥) .

(٢) رسوم الانتاج : Les accises

حاول بعض الكتاب تبريرها بمبررات شتى لا تخلو من النقد ، والواقع أن ما يبررها بنظامها الحالي هو ضرورتها للمالية الدولة الحديثة ، فهي مورد للايراد غزير الإنتاج سهل التحصيل ، على أنه يجب عدم المغالاة في رفع أسعارها حتى لا تعرقل المعاملات .

وتداول الثروة إما أن يكون بعوض ، كما في عمليات البيع والشراء ، وإما أن يكون بغير عوض ، كما في الهبة والميراث والوصية .

وتشمل ضرائب التداول رسوم التسجيل ورسوم الدفعة ورسوم الأيلولة .

٣٧٠ — أما رسوم التسجيل فتحصل إذا كان إثبات نقل الملكية يستلزم تسجيلها في سجلات خاصة كما هو الحال بالنسبة للعمارات . ويؤتى جزء من رسوم التسجيل مجرد رسم مقابل الخدمة التي تقوم بها الدولة لتسجيل الملكية للمحافظة على حق المالك ، أما الجزء الآخر فيعتبر ضريبة تداول وهو المقصود هنا .

٣٧١ — وأما رسوم الدفعة فتفرض في الأصل على بعض عمليات التداول التي تتم عن طريق تحرير مستندات كالعقود والكمبيالات والشيكات والقواتير . ويحصل الرسم إما عن طريق بيع طوابع الدفعة ، أو بيع عرائض مدموغة ، أو عن طريق ختم الورق العادي بختم خاص مقابل دفع الرسم . ويعين القانون أنواع المحررات التي يجب دفع رسم عنها وفئات الرسم المختلفة على كل نوع منها ، ورسم الدفعة ينظمه في مصر الآن القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ وقد عدل عدة مرات (١) .

(١) عدل القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دفعة بالمرسوم بقانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٢ و ٣٢ لسنة ١٩٥٣ والقوانين رقم ٣٣٢ و رقم ٤٤١ و ٥٠٨ لسنة ١٩٥٣ و ٣٠٠ لسنة ١٩٥٤ و ١٨١ و ٣٧٩ و ٤١٩ و ٥١٢ لسنة ١٩٥٥ و ١٥٠ و ٢٧٦ و ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ و ٥٤ و ٧٠ و ١٥٠ لسنة ١٩٥٧ و ١٤٠ لسنة ١٩٦٠ و ٢٩ و ١٠٤ لسنة ١٩٦٢ و ١١١ و ١٣٥ لسنة ١٩٦٣ و ٢٥٠ لسنة ١٩٦٧ . وهناك قوانين أخرى تعفى من رسوم الدفعة .

٣٧٢ - أما رسوم الإيلولة فتفرض على أيلولة الثروة إلى شخص ما عن طريق الميراث أو الوصية أو الهبة . ويعتبرها بعض الكتاب ضريبة تداول إذا كان سعرها منخفضاً ، وتقرب عندئذ في طبيعتها من رسوم التسجيل ، وضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعاً كما سبقت الإشارة إلى ذلك (١).

الضريبة على القيمة المضافة : (T.V.A.) Taxe sur la valeur ajoutée

٣٧٢ م - الضريبة على القيمة المضافة أحدث أنواع الضرائب ، كانت أول دولة استعملتها فرنسا سنة ١٩٥٤ ، كتطوير للضريبة على رقم الأعمال (ص ٣٠٠ ، فيما سبق) ، وتبعها دول السوق الأوروبية المشتركة والدول السكندنافية ، وصاحب فكرتها الميسولوريه (Lauré) مفقش المالية الفرنسي وتلخص في دفع الضريبة على رقم الأعمال على دفعات توزع على المراحل التي يمر بها الإنتاج حتى عملية البيع بالجملة ، بدلا من دفعها مرة واحدة على عملية البيع بالجملة . وذلك بأن تجعل الضريبة تسرى على القيمة التي تضاف إلى الإنتاج في كل مرحلة من مراحلها . فتسرى الدفعة الأولى من الضريبة على ثمن بيع المواد الأولية التي ستدخل في عملية الإنتاج ، وتسرى الدفعة الثانية على الفرق بين ثمن البيع عند الإنتاج و ثمن بيع المواد الأولية ، أما الدفعة الثالثة فتسرى على الفرق بين ثمن البيع بالجملة للناتج و ثمن البيع عند الإنتاج . فالنتيجة من الناحية المالية واحدة ، ولكن استيفاء الضريبة يتوزع على طول عملية الإنتاج والتسويق حتى المرحلة التي يختارها المشرع كوعاء للضريبة ، بدلا من استيفائها دفعة واحدة في المرحلة الأخيرة (٢) .

(١) راجع الفقرة رقم ٣٤٥ ص ٢٩١ فيما سبق .

(٢) Trotabas, L., Science et technique fiscales, Dalloz, 1960

P. 188 et ss.

Tixier, G., L'Harmonisation des systèmes fiscaux dans un cadre régional. (Cours de Doctorat 1967 — 68) Le Caire.

القسم الثالث
القروض العامة

القسم الثالث

القروض العامة (١)

مقدمة :

٢٧٣ - تلجأ الدولة حين تواجه نفقات لا تستطيع سدها من مواردها العادية التي أهمها الضرائب ، إلى موارد غير عادية ، كأن تبيع جزءاً من ممتلكاتها ، أو تستعين بما قد يكون لديها من مال احتياطي ، أو تفرض ضرائب غير عادية ، أو تعقد قرضاً ، أو تصدر عملة ورقية .

ولم يعد للوسيلتين الأولى والثانية أهمية تذكر في العصر الحديث ، فاللدول الحديثة وبخاصة في أوروبا ، لم تعد تحتفظ بممتلكات ، إذ باعت معظم أراضيها - وهي أهم ممتلكاتها - إلى الأفراد ، لأنهم أقلد منها على استغلالها ، وأصبح بيع ما تبقى لا يكفي لمواجهة نفقات غير عادية تتطلب أموالاً كثيرة .

(١) القروض العامة Emprunts publics بالفرنسية و Public Borrowings بالانجليزية . الديون العامة : Dettes publiques بالفرنسية ، Public Debts بالانجليزية

بعض المراجع :

- Batyrev et Sitnine, Les finances et le crédit en U.R.S.S., Paris 1948
Baudhuin, F., Placements, Louvain, 1943.
Bertrand, L , Les rentes sur l'Etat, 1944
Jèze, G., Cours de science des finances et de législation financière française, t.I, 1929.
Lachapelle, G., Le crédit public, 2 vol. , 1931-32
Laufenburger, H., Dette publique et richesse privée, 1948.
Lhomme, J., Le taux de l'intérêt et l'évolution économique, 1936.
Moulton, H.G., The new philosophy of public debt, 1943
Pose, A., La monnaie et ses institutions 2 vol., 1942 .
Wagner, A., Traité de science des finances, t. III, Le Crédit public.

§ ١ — المال الاحتياطي

٣٧٤ — أما المال الاحتياطي فقد كانت الدول فيما مضى تعمل على جمعه من زيادة إيرادات الميزانية على نفقاتها سنة بعد أخرى ، وتحفظ به لمواجهة الطوارئ ، وبخاصة الحروب ، ولذلك كان يطلق عليه « المال الاحتياطي الحربى » أما فى العصر الحاضر فلم يعد للمال الاحتياطي شأن يذكر ، لأنه قلما يكون فى ميزانية الدولة فائض ، يضاف إلى ذلك أن الدولة ينبغي أن توازن إيراداتها بمصروفاتها ولا تزيد عليها ، فإذا زادت إيراداتها على نفقاتها فى سنة من السنوات وجب عليها أن تستهلك الفائض جانباً من دينها العام ، لأن استئثار المال الاحتياطي يكون غالباً بفائدة أقل من الفائدة التى تدفعها الدولة على ديونها . وإذا تكررت الفائض تعين عليها تخفيض الضرائب ، لأن الدولة لا ينبغي أن تأخذ من أموال الأفراد أكثر مما تحتاج إليه للقيام بوظائفها . تلك كانت الفكرة السائدة إلى عهد قريب ، أما الآن فإن كثيراً من علماء المالية يرون أن تعمل الدولة على الحصول على فائض فى سنوات الرخاء ، لتستعين به لإعادة النشاط الاقتصادى فى سنوات الركود .

وكان للمال الاحتياطي فى مصر دور خاص ، فقد كان من سياسة مصر المالية قبل إلغاء الامتيازات الأجنبية فى سنة ١٩٢٧ ، العمل على تكوين مال احتياطي لمواجهة الطوارئ ، نظراً لعدم مرونة نظام الضرائب الذى كان سائداً فى ذلك الوقت ، ولأن موارد البلاد معرضة للكثير من التقلبات نتيجة اعتماد اقتصادها على محصول زراعى واحد هو القطن ، تتبع قيمته العرض والطلب فى الأسواق العالمية .

§ ٢ — الضرائب غير العادية

٣٧٥ — أما الضرائب غير العادية فتستعين بها الدولة عند اشتداد حاجتها إلى الأموال أثناء الحروب أو الطوارئ أو لاستهلاك جانب من دينها العام وتكون إما بزيادة مؤقتة فى سعر الضرائب المفروضة فعلاً ، أو بفرض ضرائب

جديدة لمدة معينة تلغى بعدها . والطريقة الأولى أفضل من الثانية للأسباب الآتية :

(١) - لأن تسوية ضريبة جديدة تحتاج إلى وقت أطول وتستدعي نفقات أكثر من زيادة سعر ضريبة موجودة .

(٢) - لأنه يمكن تقدير المبلغ المتحصل من زيادة سعر ضريبة بدقة أكبر من تقدير حصة ضريبة جديدة .

(٣) - لأن اضطراب التوازن الاقتصادى الذى يعقب رفع سعر ضريبة موجودة اعتادها المكلفون ورتبوا أمورهم عليها ، أقل من الاضطراب الذى ينشأ عن فرض ضريبة جديدة .

ومع ذلك فهناك حد لزيادة سعر الضرائب القديمة إذا تجاوزته الدولة كثر التهرب منها ، وقلت حصيلتها . ويتوقف مدى رفع سعر ضريبة موجودة على مقدار حاجة الدولة إلى الأموال ، وعلى درجة ارتفاع السعر . فإذا كان السعر مرتفعاً فإن الدولة تفرض ضرائب جديدة ، أما إذا كان منخفضاً فن الأفضل أن تبدأ برفعه ، فإذا لم يكف هذا الاجراء ، فرضت ضريبة جديدة . وقد استعملت كل الدول المحاربة كلتا الطريقتين أثناء الحربين العالميتين للحصول على إيرادات غير عادية .

§ ٣ - إصدار نقود ورقية

٣٧٦ - أما إصدار نقود ورقية فيمتاز على القرض بأنه لا يعقبه دفع فوائد أو أصل دين ، إذ ليس هناك قرض ، وهو لذلك لا يحتاج إلى فرض ضرائب لخدمته . غير أنه يعرض الاقتصاد القوى لخطر التضخم النقدي ، ويؤثر في الثقة بمالية الدولة ، كما أن الأموال الإضافية لا تلبث أن تتخذ سبيلها نحو البنوك فتزيد من احتياطياتها النقدية ، وتجعل التضخم أشد خطراً مما لو اقترضت الأموال من البنك المركزى والبنوك الأخرى .

ولذلك لا تحبذ المالية العامة التقليدية التجاء الدولة إلى إصدار نقود ورقية

للحصول على إيرادات لسد عجز في الميزانية إلا في حالة الضرورة القصوى كالحرب ، إذا لم تستطع الحصول على أموال بطريقة أخرى ، وعلى أن تسحب النقود الزائدة من التداول بمجرد إمكان ذلك ، لأن إصدار نقود ورقية في مثل هذه الحالة يعد في الحقيقة ضريبة مستترة وغير عادلة لأنها تلحق الأفراد دون تمييز .

أما المالية العامة الحديثة فلا تنكر الأخطار التي تترتب على التوسع في إصدار النقود الورقية دون ضابط ، للحصول على إيرادات لسد عجز بالميزانية ولكنها لا تمنع الدولة من استعمال هذه الطريقة كوسيلة للتدخل في الحياة الاقتصادية لتنظيم الإنتاج والأثمان ومكافحة البطالة ، إلى جانب الوسائل الأخرى التي تتاح لها .

§ ع - القروض العامة

٣٧٧ - أما القروض العامة فتعتبر أهم مصادر الإيرادات غير العادية في العصر الحاضر ، وهي في شكلها الحالي حديثة العهد ، لا يرجع تاريخها إلا لأواخر القرن الثامن عشر ، وقبل ذلك كان الأمراء والملوك إذا احتاجوا لنقود، لجأوا إلى الاقتراض من المالكين على أساس الثقة الشخصية بهم، وكانوا غالباً ما يرهنون أراضيهم أو جواهر التاج لضمان ما يقترضونه ، أو يتنازلون للدائنين عن تحصيل بعض الضرائب أثناء مدة معينة ليسدد من حصيلها الدين وفوائده .

وتتميز القروض الحديثة بما يأتي :

- (١) أن القرض يعقد باسم الدولة لا باسم رئيسها .
 - (٢) أن الدولة لا تقدم ضماناً أو رهناً لما تقرض ، وأن الذي يضمن سداد الديون وفوائدها هو كل موارد الدولة .
 - (٣) أن القروض تأخذ شكل سندات تعطى للمقرضين ، ويمكنهم التصرف فيها إلى غيرهم .
- وقد ساعدت زيادة الثقة في هذه السندات ، ووجود أسواق منظمة

للأوراق المالية يسهل بواسطتها تداولها ، على زيادة الإقبال على إقراض الدولة مما يمكنها من جمع مبالغ كبيرة جداً .

§ ٥ - المقارنة بين القرض وبين الضريبة غير العادية

٣٧٨ - تلجأ الدولة إلى القروض أو الضريبة غير العادية لسداد نفقات غير عادية وتقتضى المقارنة بين القرض والضريبة غير العادية أن نبحث في أثر كل منهما في توزيع عبء النفقات العامة غير العادية بين مختلف طبقات المجتمع من جهة ، وبين الجيل الحالى والأجيال المقبلة من جهة أخرى .

(أولاً) توزيع عبء النفقات غير العادية بين مختلف الطبقات

٣٧٩ - يختلف توزيع عبء النفقات غير العادية بين مختلف طبقات المجتمع إذا سددت تلك النفقات بواسطة ضريبة غير عادية عنه إذا سددت بواسطة قرض .

فالضريبة غير العادية لكى تعطى المبلغ المطلوب وبخاصة إذا كان جسيماً ينبغى أن تكون مرتفعة تقتطع جزءاً من رأس المال ولذلك فإن عبأها يقع معظمه على الطبقات الرأسمالية الغنية . أما إذا سددت النفقات غير العادية بواسطة قرض فإن الدولة تحتاج لخدمة القرض إلى مبلغ قليل تحصل عليه من الضرائب العادية التى تدفعها جميع الطبقات. ولهذا السبب تفضل الطبقات الرأسمالية القرض على الضريبة غير العادية لسداد النفقات غير العادية ، لأنه يسمح بنقل جزء من عبء تلك النفقات إلى الطبقات غير الرأسمالية ، على العكس من الضريبة .

يضاف إلى ذلك أن القرض يجعل مساهمة أفراد الطبقات الرأسمالية فى تحمل عبء النفقات العامة غير العادية تتناسب مع درجة سيولة رؤوس أموالهم وتتفق مع مصالحهم .

(ثانيا) توزيع عبء النفقات العامة غير العادية بين
الجيل الحالي والأجيال المقبلة

٣٨٠ - من الأفكار الشائعة أن عبء النفقات غير العادية يتحمله الجيل الحاضر كله إذا سددت تلك النفقات بواسطة الضريبة غير العادية . أما إذا سددت بواسطة القرض فإن الأجيال القادمة تتحمل بعض ذلك العبء لأن فوائد القرض سوف تسدد مما يدفعه أفراد الأجيال القادمة من ضرائب في المستقبل . وبناء على ذلك إذا كانت هناك نفقات غير عادية تستفيد منها الأجيال المقبلة بدرجة أكبر من استفادة الجيل الحالي فإن الوسيلة لتوزيع عبئها بين الجيل الحاضر والأجيال المقبلة تكون بتغطية معظم تلك النفقات بواسطة القروض .

وقد بين ريكاردو أن هذه الفكرة غير صحيحة وأوضح أن تأثير الضريبة غير العادية لا يختلف عن تأثير القرض بالنسبة للجيل الحاضر وللأجيال المقبلة .

ولتوضيح وجهة نظر ريكاردو نفترض أن مكلفا رأس ماله ٥٠٠٠ جنيه وأنه يدرله دخلا سنويا قدره ٢٥٠ جنيه (أى بنسبة ٥٪) وأن أمام الدولة نفقة غير عادية يجب لسدها إما أن تفرض ضريبة غير عادية بمعدل ٢٠ ٪ من رأس المال أو تصدر قرضا بفائدة ٥ ٪ .

فاذا اختارت الدولة الضريبة فإن نصيب المكلف المذكور فيها يكون ١٠٠٠ ج ويصبح رأس ماله بعد دفع الضريبة ٤٠٠٠ جنيه ويقل دخله نتيجة لذلك إلى ٢٠٠ جنيه ويتقل إلى أعقابه رأس مال قدره ٤٠٠٠ ج وهذا المبلغ يعطيهم دخلا قدره ٢٠٠ ج .

أما إذا اختارت الدولة القرض فإن رأس مال المكلف المذكور يظل ٥٠٠٠ ج ولكن الدولة لكي تدفع فوائد القرض تفرض ضريبة عادية بمعدل ١ ٪ من رأس مال كل مكلف . ويكون نصيب المكلف المذكور فيها ٥٠ ج

أى أن صافي دخله يصبح ٢٠٠ ج وفي هذه الحالة ينقل إلى أعقابه رأس مال ٥٠٠٠ ج يغل دخلاً قدره ٢٥٠ ج تخصم منه ضريبة عادية مقدارها ٥٠ ج ويكون الباقي ٢٠٠ ج .

يتضح من ذلك أن دخل المكلف المذكور ودخل أعقابه من بعده أصبح ٢٠٠ ج ، سواء فرضت الدولة ضريبة غير عادية على رأس المال ، أو أصدرت قرصاً لتغطية النفقات غير العادية ، فالنتيجة واحدة في كلتا الحالتين .

٣٨١ - وقد أخذ برأى ريكاردو كثير من علماء المالية العامة : غير أنه مع بساطته ووضوحه لا يستقيم إلا إذا توافرت عدة شروط قد لا تتحقق في الحياة العملية ، من ذلك :

(١) - أن يكون سعر استثمار رأس المال يساوى سعر فائدة القرض تماماً ، ٥ ٪ مثلاً .

(٢) - أن تكون الضرائب العادية ، التي تفرض للحصول على المبالغ اللازمة لدفع فوائد القرض ضرائب مباشرة ، لأن الضرائب المباشرة وحدها هي التي تؤثر في قيمة المادة الخاضعة للضريبة .

(٣) - أن يظل استهلاك المكلفين ونشاطهم الإنتاجي على ما هو عليه قبل فرض الضريبة غير العادية ، أو إصدار القرض ، ولكن الواقع غير ذلك : لأن فرض ضريبة غير عادية يدفع المكلفين إلى انقاص استهلاكهم وزيادة نشاطهم الإنتاجي ، لتعويض بعض ما فقدوه بدفع الضريبة ، وتكون النتيجة أن رأس المال الذي ينقل إلى الجيل المقبل ينقص بأقل من مقدار الضريبة غير العادية ، أما القرض فليس له مثل هذا الأثر . ولهذا لا يمكن القول بأن القرض والضريبة غير العادية سيان بالنسبة للجيل المقبل ، بل على العكس يمكن القول بأن الضرائب غير العادية تميل إلى أن تكون وطأها أشد على الجيل الحالي منها على الجيل المقبل .

ومن جهة أخرى ، بينما الضريبة غير العادية (إذا تركنا جانباً تأثيرها في

تقليل الاستهلاك وتنشيط الإنتاج) تحدث لدخل ورأس مال الجيل الحاضر والجيل المقبل ضرراً لا يمكن اصلاحه ، فان القرض يحدث على العكس ضرراً قد يخفف أثره بمروره الزمن إذ يمكن تبديل القرض الأصلي بقرض آخر أقل فائدة مما يجعل عبء القرض - من هذه الوجهة - على الجيل المقبل في النهاية ، أخف من عبء الضريبة غير العادية .

يتضح مما سبق أن الضرائب غير العادية إذا كانت أشد وطأة من بعض الوجوه على الجيل الحاضر منها على الجيل المقبل ، فإنها من وجوه أخرى تميل إلى أن تكون أشد على الجيل المقبل منها على الجيل الحاضر .

٣٨٢ - **والمخالصة** أنه ليس صحيحاً أن الضرائب غير العادية يقع عبؤها على الجيل الحاضر دون المقبل ، وأن القروض يقع عبؤها على الجيل المقبل دون الحاضر . ولا أن الضرائب غير العادية والقروض سواء من حيث عبؤها على الجيل الحاضر والجيل المقبل ، والصحيح أن كلا من الجيلين يحس عبء الضريبة غير العادية والقروض ولكن بدرجات تختلف باختلاف ظروف الاقتراض والاستثمار ، ومدى الالتجاء إلى كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة للحصول على ما يلزم لخدمة القرض .

ولما كان عبء النفقات غير العادية يقع لا محالة على الأجيال القادمة ، سواء سددت بواسطة الضرائب غير العادية أو بواسطة القروض ، فإنه ينبغي أن يكون صرف تلك النفقات فيما تدعو إليه حاجة ملحة ، وفي وجوه منتجة تستفيد منها الأجيال المقبلة ، كالانفاق على حرب دفاعية ، أو اصلاح أراض زراعية ، وإلا كان تحميلهم لعبء النفقات غير العادية فيه تضحية من جانبهم في سبيل الجيل الحاضر .

§ ٦ - نقد القروض العامة

٣٨٣ - يرى بعض الكتاب أن القروض العامة تغرى الحكومات

بالاسراف والتبذير ، لأنها وسيلة سهلة للحصول على مبالغ ضخمة ،
ويضيفون إلى ذلك أن تكرار إصدار الدولة للقروض العامة يؤثر تأثيراً سيئاً
على التقدم الاقتصادى للدولة ، وأنه يفتح أمام الأفراد مجازاً لاستثمار رءوس
أموالهم بطريقة سهلة بعيدة عن المخاطرة ، مما يجعلهم يجمعون عن استثمارها
في المشروعات الصناعية والتجارية التى تستدعى تحمل المخاطر ، والتى يعزى
إليها الكثير مما وصل إليه العالم من التقدم الاقتصادى .

ولكن الحقيقة أن القروض العامة لا تقف في سبيل التقدم الاقتصادى ،
ولا تنقص من الثروة القومية ، إلا إذا كانت الأعمال التى سوف تقوم بها
الدولة من حصيلة القرض أقل منفعة من الأعمال التى كان من الممكن أن
يستغل فيها الأفراد أموالهم لو لم يقرضوها للدولة . يضاف إلى ذلك أن القروض
العامة تشجع على الادخار والاستثمار ، لأنها تهيئ لمن يتهيب مخاطرة بماله
وسيلة سهلة مأمونة لاستثمار ما يدخره ، مما يغريه بعد ذلك بمحاولة تجربة
أنواع الاستثمار الأخرى الأكثر ربحاً ومخاطرة ، كسندات وأسهم الشركات
الصناعية والتجارية .

القرض في المالية العامة التقليدية :

٣٨٤ - كان الكتاب التقليديون يرون أن اقترض الدولة يؤدى
إلى نقص رءوس الأموال المعدة للاستثمار الخاص ولذلك عارضوه ، ونصحوا
بوجوب تسديد الديون العامة . وبنوا رأيهم على عدة افتراضات أهمها
ثبات كمية النقود المعروضة ، وعدم إنتاجية الاتفاق الحكومى ، وأن العمالة
كاملة . فترآ آدم سمث أن اقترض الدولة يترتب عليه نقص رءوس الأموال
المتاحة للأفراد ، وأن الدولة بقيامها بالاستثمار لا تكمل الاستثمار الخاص
ولكنها تنافسه . وقال ريكاردو إن اتفاق الدولة يكون على حساب الاستثمار
الخاص المنتج ، ولذلك يرى أن على الدولة إذا اضطرت إلى اتفاق غير عادى
أن تدبر ما يلزمها من أموال عن طريق الضرائب لا القروض . وقال ساي
(Say) إن الدولة تنفق ما تقرضه في أغراض استهلاكية ، بينما ينفق الأفراد

ما يقترضونه في أعمال منتجة . وعند جون استيورات ميل (J. S. Mil) يصبح اقتراض الدولة إذا كان استعمال الأفراد لما يقترضونه من أموال غير منتج ، أو كان اقتراض الدولة من المدخرات الإضافية ، أو كان سبباً في إنشاء المدخرات ، أو إذا تعرضت المدخرات للخروج من الدولة .

القرص في المالية العامة الحديثة :

٣٨٥ - أما الكتاب المحدثون الذين تأثروا بآراء كينز (J. M. Keynes) فيختلفون في نظرهم إلى الاقتراض العام عن الكتاب التقليديين اختلافاً تاماً . فغير صحيح عندهم افتراض العمالة الكاملة كحالة عادية للمجتمع الرأسمالي ، وهم يرون أن الاستثمار الفردى في تقلب مستمر ، تبعاً لما يطرأ من تغير على العلاقة بين سعر الفائدة وبين الكفاية الحدية لرأس المال . ومن ثم كانت ضرورة تدخل الدولة للمحافظة على مستوى الطلب الفعلى بما يؤدى إلى العمالة الكاملة ، ولذا فإن تمويل المشروعات العامة عن طريق الاقتراض منتج ويؤدى إلى زيادة الدخل القومى ، وهذا فضلاً عن أن الأفراد قد يملكون استثمار أموالهم في نواح تعد حيوية بالنسبة للمجتمع ، وبذا يتعين على الدولة القيام به .

وبينما كان الكتاب التقليديون يقولون بوجوب العمل على تسديد الديون العامة فإن الكتاب المحدثين يرون أن التسديد ليس أمراً ضرورياً ، بل منهم من لا يقرونه مثل لرنر (Lerner) .

وفي مقدمة الأحوال التي يبرر الاقتراض فيها في عصرنا الحاضر فترات الكساد عندما يكون الاقتصاد القومى دون مستوى العمالة الكاملة ، وفي حالة الحرب . أما في فترات الرخاء فينبغى الاعتماد على الضرائب ، وبخاصة إذا بلغ الاقتصاد القومى حالة العمالة الكاملة ، ففي أوقات الكساد يساعد اتباع سياسة الاقتراض على استيعاب الأيدى العاملة العاطلة دون اتجاه إلى التضخم . أما الاتجاه إلى الضرائب بدل القروض فإنه يؤدى إلى الانكماش بسبب تأثيرها في الدافع إلى الاستهلاك والاستثمار .

وأفضل وسيلة لتمويل المشروعات العامة في حالة العمالة الكاملة الضرائب ، لأنها تقتطع من الاتفاق الفردي ما تضعه تحت تصرف الدولة ، ولا يترتب على ذلك تضخم . بخلاف الاقتراض ، فإن الالتجاء إليه على نطاق واسع يؤدي إلى التضخم .

وفي الدول المتخلفة اقتصادياً حيث تشيع البطالة المستترة ، وحيث تكثر نواحي الاستثمار الكامنة ، يمكن الاعتماد على القرض لتمويل المشروعات العامة ، وتحقيق مستوى العمالة الكاملة ، أو مستوى مرتفع من العمالة على الأقل كما يمكن استعمال القروض في القيام باستثمارات طويلة الأجل حتى تتوزع تكاليف المشروعات العامة على أجيال عدة بدلا من إلحاقها على عاتق جيل واحد .

الفصل الأول

أنواع القروض العامة - ١٠

المبحث الأول

القروض الإجبارية والقروض الوطنية والقروض الاختيارية

يمكن تقسيم القروض العامة إلى قروض إجبارية ، وقروض وطنية ، وقروض اختيارية .

§ ١ - القروض الإجبارية (١)

٣٨٦ - كان الملوك والأمراء يلجأون إلى القروض الإجبارية فيما مضى كلما احتاجوا إلى الأموال، لأنه لم يكن من السهل عليهم الحصول عليها بواسطة قرض اختياري، لضعف الثقة فيهم ، وكان الأمير يلزم كل فرد من رعاياه بأن يقدم له على سبيل القرض مبلغاً يتناسب في الغالب مع ثروته ، ويتعهد له بدفعه بعد مدة، بدون فائدة أو بفائدة قليلة ، ومن أمثلة القروض الإجبارية القروض التي عقدتها فرنسا في السنوات ١٧٩٣ و ١٧٩٥ و ١٧٩٩ و ١٨١٥ .

ويعتبر القرض الإجباري وسطاً بين القرض العادي والضريبة . ويعيبه ما يعيب الضرائب غير العادية ، دون أن تكون له مزاياها ، فهو إجباري كالضريبة غير العادية، وتستعمل في تحديد نصيب كل فرد من القرض ذات العناصر التي تستعمل في تحديد نصيبه من الضريبة غير العادية . يضاف إلى ذلك أنه، على العكس من الضريبة غير العادية، يثقل المالية العامة بأعباء الفوائد ورأس المال ، ولهذه الأسباب أمهل هذا النوع من القروض العامة وحلت

(١) قروض إجبارية : Emprunts forcés بالفرنسية ، و Forced loans بالانجليزية .

حله القروض الوطنية والقروض الاختيارية . غير أنه قد يحدث في العصر الحديث أن توجه الدولة مبالغ قرض عادية حل ميعاد وفائه ، وذلك بكون موافقة حملة السندات ، مما يضمن على القرض عائد من صفة الإلزام . كذلك قد تلجأ الدولة إلى القرض الإلزامي في بعض الظروف الاستثنائية كالحروب ، لا بقصد سد بعض النفقات العامة ، ولكن لتقليل كمية النقود المتداولة ، وذلك لمعالجة التضخم والحد من ارتفاع الأسعار .

وقد لا يصل الأمر بالدولة إلى حد فرض القرض ، وإنما تكفي بوضع العوائق أمام الائتمان الخاص ، حتى يتجه الأفراد بمدخراتهم نحو القروض العامة ، أو تفرض على الهيئات والشركات استثمار بعض أموالها في القروض العامة ، ومن هذا القبيل ما قرره القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بالشركات المساهمة . (الفقرة ٥ من المادة ١٤ المضافة بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٩) من تخصيص ٥ ٪ من صافي أرباح الشركة لشراء سندات حكومية (١) .

§ ٢ - القروض الوطنية (٢)

٣٨٧ - أعادت الدول فيما مضى أن تستثير عاطفة الوطنية في أفراد رعاياها ، ليقبلوا على إقراضها ما تحتاج إليه من أموال ، فتعلن أن تلك المبالغ ضرورية لانتفاذ المالية العامة ، أو للدفاع عن الوطن ، إذا أريد استخدامها في تمويل حرب مثلاً . وكان الحكام يعتقدون أنهم يمثل هذه الأقوال يحصلون بسهولة على الأموال المطلوبة ، وبسرعة فائدة أقل من السعر السائد ، ولهذا

(١) وذلك بعد توزيع ربح لا يقل عن ٥ ٪ في المائة من رأس مالها على المساهمين ، ولا يسرى هذا الحكم إلا بالنسبة للشركات التي تسمح لأرباحها بتجنيب هذا القدر أو بمقدار ما يسمح به رصيد أرباحها . على أن هذا القيد قد ألغى عند تعديل هذه الفقرة بمقتضى القرار بقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦١ الذي نص على توزيع الأرباح - بعد خصم خمسة ٪ في المائة منها لشراء سندات حكومية - بواقع ٧٥ ٪ للمساهمين ، و ٢٥ ٪ للعاملين بالشركة .

(٢) قروض وطنية *Emprunts patriotiques* بالفرنسية ، و *Patriotic loans* بالإنجليزية .

فان القروض ، التى أطلق عليها القروض الوطنية لهذا السبب ، تتميز بأن سعر فائدتها أقل من السعر السائد فى السوق ، مما يوفر على الخزنة جزءاً من المبالغ التى تدفع فوائد ، ولا تنجح هذه القروض بوجه عام ، لأن الأفراد لا يهتمون فى القروض بغير الجانب المالى ، ولذلك فان النوع الوحيد من القروض الذى يعطى نتائج مرضية وبخاصة إذا كانت المبالغ المراد اقتراضها كبيرة هو القرض الاختيارى .

§ ٣ - القروض الاختيارية العادية (١)

٣٨٨ - فى هذا النوع من القروض العامة لا تطالب الدولة الأفراد بأية تضحية اقتصادية بدافع من الوطنية ، ولكنها تعرض عليهم عملية مجزية ، وتركهم أحراراً فى الاكتساب فى القرض بالقدر الذى يريدون . ولكى تتمكن الدولة من الحصول على المبلغ الذى تريد اقتراضه يجب عليها أن تراعى الظروف السائدة فى سوق المال . وتتميز القروض الاختيارية عن القروض الوطنية بأن سعر فائدتها مساو أو لا يفرق كثيراً عن السعر الجارى للفائدة ، وهذا النوع هو الغالب فى القروض العامة فى العصر الحديث .

البحث الثانى

الدين السائر والدين المثبت

٣٨٩ - تنقسم القروض الاختيارية إلى عدة أنواع تختلف باختلاف مدى حاجة الدولة إلى الأموال :

(١) فإذا كانت حاجة الدولة إلى الأموال مؤقتة ، بأن كانت الميزانية متوازنة ، ولكن استلزم الأمر صرف نفقات قبل جباية ما يكفى لتغطيتها من الإيرادات (أى إذا كان هناك ما يعرف **بالعجز النقدي** وهو عجز مؤقت) فان الدولة تصدر لتغطيته ما يعرف بأذن الخزنة العادية .

(١) قروض اختيارية Emprunts volontaires بالفرنسية ، و Voluntary loans بالانجليزية .

(ب) وإذا احتاجت الدولة للأموال لسد عجز حقيقى فى الميزانية (وهو ما يعرف بالمعجز ^{الحالى}) أو للقيام بمشروعات انتاجية، أو لتمويل حرب ، فإنها تصدر سندات بعيدة الاستحقاق .

(ج) وقد تحتاج الدولة للأموال لسد عجز حقيقى فى الميزانية ، ولكنها تجد أن ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قرض بعيد الاستحقاق فتصدر ما يعرف بأذون الخزنة غير العادية .

ويطلق على الدين القصير الأجل الذى تمثله أذون الخزنة العادية و الأذون غير العادية : « الدين السائر » ، وعلى الدين الطويل الأجل أو متوسطه والذى تمثله السندات : « الدين المثبت » .

المطلب الاول

الدين السائر

٣٩٠ - يتكون هذا الدين ، كما سبق ، من مجموع القروض التى تصدرها الدولة لسد حاجة نقدية مؤقتة للخزانة العامة، أو لتغطية عجز حقيقى للميزانية ، أو لغير ذلك من الأسباب ، إذا كانت ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قرض مثبت بعيد الاستحقاق ، كأن يكون سعر الفائدة وقت إصدار القرض مرتفعاً وينتظر انخفاضه فى وقت قريب . ومجموع الدين السائر ليس ثابتاً بل يتغير كثيراً فى مدة قصيرة (١). وهذا هو السبب فى إطلاق اسم الدين السائر أو الطائى عليه (٢) وينشأ الدين السائر فى الحالة الأولى

(١) وقد توسعت بعض الدول فى الدين السائر وبخاصة بعد الحرب العالمية الأولى ، فبلغ الدين السائر فى فرنسا فى سنة ١٩٥٦ ما يقرب من نصف دينها الداخلى كله ، بينما كان $\frac{1}{v}$ (سبعه) فى سنة ١٩٣٨ . أما فى إنجلترا فقد بلغ ربع دينها الداخلى فى سنة ١٩٥٦ .

(٢) الدين السائر أو الطائى : Dette flottante بالفرنسية ، و floating debt بالانجليزية .

بإصدار أذون الخزنة العادية . وفي الحالة الثانية بإصدار أذون الخزنة غير العادية .

١٤ - أذون الخزنة العادية

٣٩١ - أذون الخزنة العادية (١) نوع من السندات الإذنية تصدرها الدولة وتتعهد فيها بأن تدفع مبلغاً معيناً في تاريخ معين لاحق .

ويرجع العجز المؤقت في الخزنة الذي تستعمل أذون الخزنة في سده ، إلى أنه لا يوجد دائماً تطابق زمني بين الإيرادات والمصروفات ، فهناك مصروفات تتركز في بعض شهور السنة المالية ، كفوائد الديون العامة . وأخرى موزعة توزيعاً منتظماً على شهور السنة ، كمرتبات العاملين . أما الإيرادات فلها ، هي الأخرى ، توزيعها الخاص بها الذي قد لا يطابق التوزيع الشهري للمصروفات ولهذا كانت هناك أشهر تزداد فيها الإيرادات على المصروفات ، وأخرى تزداد فيها المصروفات على الإيرادات ، فإذا سبقت الأشهر التي تزداد فيها الإيرادات الأشهر التي تزداد فيها المصروفات فلا صعوبة ، أما إذا حدث العكس فإن الدولة تجد نفسها في حاجة مؤقتة إلى الأموال ، ولمعالجة هذا الموقف تصدر أذوناً عادية على الخزنة . فأذون الخزنة تعتبر كحلقة تصل بين فترتين من السنة المالية ، تتميز أحدهما بنقص الإيرادات ، وتتميز الأخرى بزيادتها . ولهذا السبب فإن أذون الخزنة تصدرها دولة ميزانيتها متوازنة ، أي أن جميع إيراداتها تغطي جميع مصروفاتها ، ويكون في إمكان الخزنة تسديد جميع الأذون التي احتاجت إلى إصدارها ، ولهذا كانت أقصى مدة لهذه الأذون هي مدة الميزانية أي سنة . وتصدر أذون الخزنة عادة لمدة ثلاثة أشهر ، وقد تصدر لمدة أربعة أو ستة أو تسعة أو اثني عشر شهراً على الأكثر .

ومجموع ما يطرح منها للاكتتاب ليس ثابتاً بل يتغير باستمرار تبعاً لحاجة الخزنة . ولما كان من غير المستطاع أن يحدد مقدماً مقدار الدين الذي

(١) أذون الخزنة العادية: Bons du Trésor بالفرنسية، أو Treasury Bills

Certificates بالانجليزية .

تمثله الأذون التي ستصدر أثناء السنة ، فليس من الممكن تحديد مجموع الفوائد اللارم دفعها. ولهذا السبب ، ولأن المقصود هو الحصول على أموال لسد الحاجة الموقته للخزانة ، لا لسد عجز في الميزانية ، فان فوائد هذه الأذون لا تدرج في الميزانية عند بدء السنة المالية .

٣٩٢ - وأذون الخزانة ذات فئات كبيرة ، وتتميز بانخفاض سعر فائدتها لقصر أجلها (١) ، وبأن الدولة تستطيع بواسطتها الوصول إلى موارد لا يمكن أن تصل إليها عن طريق السندات الطويلة الأجل ، إذ يفضل أصحاب المشروعات والبنوك أن يستثمروا فيها الأموال التي تفيض لديهم مؤقتاً ، بدلا من تركها عاطلة ، لما تتمتع به من سيولة ، ولتعرضها لأقل قدر من الخسائر الرأسمالية ، يضاف إلى ذلك أنها أداة طيبة لتنفيذ سياسة السوق المفتوحة .

على أن أذون الخزانة لا تخلو من عيوب ، فهي تؤدي إلى تحميل الدولة بأعباء جديدة إذا ما ارتفعت أسعار الفائدة ، نظراً لسرعة حلول آجال الأذون وتواليها ، هذا إلى أن ما لها من سيولة كبيرة ليس في صالح الرقابة على التضخم .

وقد تطورت أذون الخزانة في بعض الدول وأصبحت تستعمل للحصول على إيرادات لأغراض مختلفة ، وصارت تصدر بفئات متوسطة وصغيرة ، إلى جانب الفئات الكبيرة ، لتتيح للجمهور المدخرين الاكتتاب فيها. وأطلق عليها أسماء رنانة كأذون الدفاع الوطني ، وأذون الادخار ، وأذون التحرير ، كما حدث في فرنسا ، حيث بلغ ما يبدد الجمهور منها في آخر آخر سنة ١٩٥٤ ٣٨,٥٪ ، والباقي اكتتبت فيه البنوك وشركات التأمين وصناديق الإيداع ، ولا يطالب جملتها في الغالب عند حلول ميعاد استحقاقها بمبالغهم ، وإنما يعيدون توظيفها في الأذون الجديدة .

(١) لا تحتوي أذون الخزانة على كوپونات ، بل تخصم الفوائد من قيمتها الاسمية عند الاكتتاب فيها .

أذون الخزانة في مصر :

٣٩٣ - أذون الخزانة معروفة في مصر ، ولكنها لا تستعمل في سد عجز مؤقت للخزانة العامة ، وإنما تستعمل في الوقت الحاضر لتمويل محصول القطن والمحصولات الأخرى التي تشتريها الحكومة ، وفي تمويل المشروعات الإنتاجية التي تقوم بها الدولة ، ولتغطية المصدر من أوراق البنكنوت (القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ بإصدار قانون البنوك والائتمان ، م ٩ ، والقانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥) .

§ ٢ - أذون الخزانة غير العادية

٣٩٤ - تستخدم أذون الخزانة غير العادية (١) ، كما سبق ، في تغطية عجز حقيقي للميزانية ، أو لغير ذلك من الأغراض ، إذا كانت ظروف سوق المال لا تشجع على إصدار قرض مثبت بعيد الاستحقاق . وتستحق السداد بعد سنتين أو ثلاث أو خمس سنوات على الأكثر .

والفرق بين أذون الخزانة العادية والأذون غير العادية أن ميعاد استحقاق الأولى لا يتجاوز السنة ، بينما يتجاوز ميعاد استحقاق الثانية السنة ، بشرط ألا يتجاوز خمس سنوات وإلا أصبحت سندات دين مثبت مهما كان الاسم الذي يطلق عليها .

ومصير هذا النوع من الديون في الغالب التثبيت عندما تتحسن ظروف سوق المال ، فتصدر البولة عندئذ قرضاً طويلاً الأجل بمبلغ القرض المراد تثبيته وتدعو حملة الأذون إلى الاكتتاب بأذونهم في القرض الجديد . كما تدعو غيرهم إلى الاكتتاب النقدي ، وتسدد من الاكتتاب النقدي أذون من لا يرغب في التثبيت .

من هذا يتضح أن أذون الخزانة غير العادية هي وسيلة لتمهيد لإصدار سندات قرض مثبت .

(١) أذون خزانة غير عادية : Bons du Trésor extraordinaires بالفرنسية و Treasury Notes بالإنجليزية .

وقد استعملتها الدول أثناء الحربين العالميتين لتمويل الحرب. واستعملتها مصر فأصلدرت في سنة ١٩٣٣ نوعين من الأذون :

- (الاول) - اذون بمبلغ مليون جنيه لمدة خمس سنوات بسعر ٤ ٪ .
(الثاني) - اذون بمبلغ ٢,٥ مليون جنيه لمدة ١٠ سنوات وبسعر ٤,٥ ٪ .
وذلك لتسوية الديون العقارية المستحقة للبنوك على الملاك الزراعيين .
ويعتبر النوع الأول فقط اذوناً غير عادية بخلاف النوع الثاني فيعتبر سندات دين مثبت .

المطلب الثاني

الدين المثبت

٣٩٥ - الدين المثبت (١) ويطلق عليه أيضاً في بلاد القارة الأوروبية « الدين المسجل »، يشمل جميع الديون التي لأجل طويل أو متوسط أو قصير .
ولهذه الديون نظامها الخاص في المالية العامة . وتدرج المبالغ اللازمة لدفع فوائدها ضمن المصروفات العادية للميزانية . والاسم الفرنسي (dette consolidée) يرجع إلى ما جرت عليه العادة في إنجلترا من تخصيص اعتمادات معينة لخدمة الديون المختلفة، ضمت في نوع واحد من الاعتمادات في عهد الملك جورج الثالث، اطلق عليه اسم الاعتماد الدائم : (Consolidated Fund) يدرج في الميزانية ، ولكن لا يناقشه البرلمان كل سنة . أما تسميته بالدين المسجل (inscrire) ف يرجع إلى أنه يكتب في السجل الأكبر للدين العام الذي أنشئ في دول القارة الأوروبية بعد الثورة الفرنسية وحوّلت بواسطته ديون الملك إلى ديون على الدولة .

٣٩٦ - والدين المثبت إما أن يكون قابلاً للتسديد (remboursable) أو غير قابل له ويسمى هذا الأخير بالدين المستديم أو المؤبد (perpetuelle)
والأول تعده الدولة مع التزامها برد المبلغ المقرض في مواعيد معينة .

(١) الدين المثبت : Dette consolidée ou inscrite بالفرنسية ،
و funded Debt بالإنجليزية .

أما الثاني فتصلده دون أن تلتزم بتسديده ، ولكنها تحتفظ لنفسها بالحق في التسديد عندما تريد . وتأخذ على عاتقها دفع الفوائد في ميعاد استحقاقها . وهذا النوع الأخير من القروض أى القروض غير القابلة للتسديد ، متاح للدولة دون الأفراد والهيئات الخاصة ، لأن الدولة دائمة بخلاف الأفراد والهيئات الخاصة . وترجع نشأته إلى القرون الوسطى ، عندما كان القرض بفائدة محرماً فلجأت الدولة إلى هذا النوع على اعتبار أنه ليس قرضاً ، لأن الدولة لا تلتزم برد المبلغ الذى تأخذه ، ولكن على اعتبار أنه خدمة تؤدى للدولة وتكافئ الدولة عليها بدفع مبلغ بسيط هو فى الحقيقة فائدة الدين .

والدين المثبت القابل للتسديد معروف فى مصر . أما الدين المؤبد فلم تستعمله .

المبحث الثالث

القرض الداخلى والقرض الخارجى

٣٩٧ - القرض الداخلى (١) هو القرض الذى تعقده الدولة داخل بلادها ، أما الخارجى (٢) فهو الذى تعقده فى الأسواق الخارجية .

ويتجه التفكير إلى الاقتراض من الخارج عادة عندما يكون سعر الفائدة فى الخارج أقل من سعرها فى الداخل ، إذ تستفيد الدولة من الاقتراض من الخارج لأنها توفر الفرق بين سعر الفائدة فى الخارج وسعرها فى الداخل . كما يستفيد الاقتصاد الوطنى لأن الدولة باقتراضها من الخارج لا تحرمه من رؤوس الأموال اللازمة له .

وتسلم الدولة التى تترض من الخارج مبلغ القرض فى صورة سلع وخدمات ، وتدفع الفوائد وأصل الدين ، عند حلول ميعاد دفعه ، فى شكل سلع وخدمات غالباً .

(١) قرض داخلى: Dette intérieure بالفرنسية، و Internal Debt بالانجليزية .

(٢) قرض خارجى: Dette extérieure بالفرنسية، و External Debt بالانجليزية .

٣٩٨ - ولا تبقى سندات القرض الخارجى فى الدولة التى أصدرت فيها، بل تنتقل من دولة إلى أخرى، وتعود فى الغالب شيئاً فشيئاً إلى الدولة التى أصدرتها ، إذا كانت من الدول المتقدمة اقتصادياً ، لأن الادخار يزداد فيها وتكثر الأموال المعدة للاستثمار، فينخفض سعر الفائدة، وتبحث المدخرات الحديدة عن وجوه الاستثمار التى تأتى بربح وفير ، وتتجه نحو سندات القرض العام ، فترتفع أثمانها فى الداخل مما يغرى مالكيها فى الخارج بارسالها إلى الدولة لبيعها فيها .

والواقع أن القرض الخارجى قد يتحول إلى قرض داخلى إذا اشترى سندات الأفراد والهيئات فى الدولة التى أصدرته . كذلك قد يتحول القرض الداخلى إلى قرض خارجى إذا اشترى سندات أصحاب رؤوس الأموال خارج الدولة .

٣٩٩ - ويستلزم إصدار القرض فى الخارج غالباً إعطاء ضمانات للمقرضين لسداد الفوائد وأصل الدين ، وتأمينهم ضد خطر انخفاض العملة ، بالنص على دفع الفوائد وأصل الدين بعملة قوية كالل دولار أو بالذهب .

٤٠٠ - وتعد القروض الخارجية عادة مع البنوك الأجنبية الخاصة وقد تعقد فى بعض الأحوال الاستثنائية بين الحكومات كما حدث أثناء وبعد الحربين العالميتين بين الدول المتحالفة ، أو مع هيئات دولية كالبنك الدولى للانشاء والتعمير (١) وهيئة التنمية الدولية (٢).

(١) أنشئ البنك الدولى للانشاء والتعمير فى ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٥ ، لأقراض الدول الأعضاء والأقاليم التابعة لها سياسياً ، والمؤسسات الاقتصادية الخاصة الكائنة بها لتنفيذ مشروعات التعمير ، وإعانة النهضة الصناعية ، وتنمية الموارد الاقتصادية ، كما أنه يضمن سداد القروض الخاصة المعقودة للاغراض السابقة . وتعين كل دولة من الدول الأعضاء فى البنك محافظاً ونائباً له . ويتكون من المحافظين مجلس تتركز فيه سلطات البنك ، ويجتمع مرة كل عام . وقد فوض المحافظون أغلب سلطاتهم إلى مديرين تنفيذيين . وللبنك مدير عام يختاره المديرون التنفيذيون وتعاونوه هيئة دولية من الموظفين . ومركز البنك بمدينة واشنطن .

(٢) اقترح البنك الدولى للانشاء والتعمير فى أكتوبر سنة ١٩٥٩ انشاء =

٤٠١ - وما يعيب القروض الخارجية أنها قد تجر وراءها وبخاصة بالنسبة للدول الصغيرة ذات المالية المعتلة نتائج سياسية قد تمس سيادتها أو تحد من استقلالها، كالتدخل في شئونها، أو ربط مصيرها الاقتصادي والسياسي بالدولة الدائنة، أو فرض تحالف عسكري معها، أو اشتراط اتفاق الأموال المقترضة في وجوه معينة تفيد الدولة المترضة، كتحسين طرق المواصلات والموانئ في الدول المنتجة للبرول مثلاً.

= هذه الهيئة الدولية الجديدة، وأنشئت في سبتمبر سنة ١٩٦٠، ويشرف على ادارتها رجال البنك ورأس مالها بليون دولار، وغرضها اعطاء الدول الاعضاء القروض التي تحتاج إليها بسعر فائدة أقل من البنك الدولي، وبشروط أسهل من شروطه، وتشترك الدول الصغيرة بنصيبها فيها بنسبة من عملاتها المحلية، وتعيد دفع القروض بالعملات المحلية أيضاً. بهذا تتمكن هذه الدول الصغيرة من الحصول على العملات الصعبة لقيام صناعاتها الكبيرة بفائدة بسيطة. وأهمية هذه المؤسسة الغاء الالتزامات السياسية التي تصحب تقديم القروض إلى الدول الصغيرة التي تحتاج إليها، وخاصة أن القروض تأتي دائماً من الدول الكبرى التي تعمل على التدخل في شئون الدول الصغرى.

وقد اشتركت الجمهورية العربية المتحدة في هذه الهيئة وبلغ نصيبها في رأس مالها ٦,٠٣٠,٠٠٠ دولار أمريكي (قرار بقانون رقم ٢٧١ لسنة ١٩٦٠).

وينبغي عدم الخلط بين هيئة التنمية الدولية هذه وبين هيئة دولية أخرى هي « المؤسسة المالية الدولية » التي أنشئت في ٢٤ يولييه سنة ١٩٥٦، كفرع مرتبط بالبنك الدولي، ثم أصبحت وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة في ٢٠ فبراير سنة ١٩٥٧. ومع ارتباطها الوثيق بالبنك المذكور إلا أنها تعتبر هيئة مستقلة، وأموالها منفصلة عن أموال البنك، وتستثمرها في المشروعات الانتاجية الأهلية في الدول النامية إلى عضويتها، لا سيما التي لم تستكمل نموها الاقتصادي، بالتعاون مع رؤوس الأموال الخاصة (ويدون ضمان من الحكومات) في الأحوال التي لا تتوفر فيها رؤوس أموال خاصة كافية وبشروط معتدلة وعضويتها مقصورة على الدول الأعضاء في البنك الدولي للإنشاء والتعمير. ويتولى جميع السلطات فيها مجلس المحافظين، ويتكون من محافظي البنك الدولي ونوابهم الذين يمثلون دولاً أعضاء في المؤسسة في الوقت ذاته. ومجلس المديرين ويتألف من المديرين التنفيذيين للبنك الذين يمثلون دولاً أعضاء في المؤسسة في نفس الوقت أيضاً. ويختار هذا المجلس مدير المؤسسة. ومقرها مدينة واشنطن ورأس مالها مائة مليون دولار.

الفصل الثاني

العمليات الخاصة بالدين العام

المبحث الأول

إصدار القروض العامة

§ ١ - ضرورة إذن البرلمان لإصدار القرض

٤.٣ - يعتبر القرض في الدول الدستورية الحديثة من الاجراءات المالية التي تستلزم إذن البرلمان ، إما بنص في الدستور ، أو بحكم العرف الدستوري ، وينص الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٦٤ (م ٧٢) . كما كان ينص كل من دستور ١٩٥٨ (م ٢٩) و ١٩٥٦ (م ٩٦) على أنه « لا يجوز للحكومة عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه اتفاق مبالغ من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس الأمة » كذلك كانت م ١/١٣٧ من دستور ١٩٢٣ تنص على أنه « لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد قد يترتب عليه اتفاق مبالغ من الخزانة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة البرلمان » .

ويصلر الإذن البرلماني في شكل قانون ولكنه ليس قانوناً من الناحية الموضوعية لأنه لا يحتوي على قواعد قانونية عامة أمرة .

٣ ٤ - ويبرر تدخل البرلمان في عملية القرض بما يأتي :

أولاً - أن المناقشة البرلمانية أفضل وسيلة تكفل العلانية للقرض ، ولأسباب التي دعت إليه وشروطه وما يوجه إليه من نقد . ومدى حاجة الدولة إلى النفقات المزمع الاقتراض لسدها .

ثانياً - إن إذن البرلمان بالقرض يزيد في ثقة أصحاب الأموال في الائتمان العام ويساعد على نجاح القرض .

ثالثاً - أن حق البرلمان في اعتماد القروض نتيجة حتمية لحقه في تقرير الضرائب، لأن سداد الفوائد وأصل الدين يقتضى الاحتفاظ بالضرائب الموجودة أو تقرير ضرائب جديدة .

رابعاً - لأنه لو جاز للحكومة عقد قرض دون إذن البرلمان ، لأمكنها التهرب من رقابة البرلمان لها، بعدم التجاها للضريبة واعتمادها على القرض ولو إلى حين .

٤ . ٤ - ويشترك كل من البرلمان والحكومة في عملية القرض ، ويختص البرلمان بتقرير شروط القرض الأساسية : كمبلغ القرض ، والمزايا التي تمنح للمقرضين (كالسعر الأقصى للفائدة ، والسعر الأقصى لحائزرة السداد ، والاعفاءات المالية) ، وأجل القرض (مؤبد أو لأجل طويل أو متوسط أو قصير) . أما الحكومة فتختص بالشروط الثانوية كتحديد سعر الفائدة وشروط وتاريخ ومكان الإصدار ... الخ .

ويلاحظ أن أذن الخزنة العادية، التي تصدر لأجل قصير جداً لتغطية العجز التقدي المؤقت للخزنة، لا تحتاج إلى إذن البرلمان ، لأن المراد منها هو تغطية النفقات العامة، انتظاراً لتحصيل الضرائب المتأخرة جبايتها . أما إذا قصد بها إصدار قروض حقيقية فتحتاج إلى إذن من البرلمان ، ومن هذا القليل الأذن التي تصدرها الحكومة في مصر حالياً لتمويل المشروعات الإنتاجية، إذ أنها تصدرها بمقتضى قانون هو القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ .

٤٠٥ - وإذا أصدرت الحكومة قرضاً دون إذن البرلمان فالقاعدة أنه يعتبر باطلاً من الوجهة القانونية، ولكن من مصلحة الدولة من الوجهة السياسية عدم التمسك بالبطالان وإلا أضرت بالثقة بها وبالاتمان العام . فلا تستطيع بعد ذلك عقد قرض . بل قد تهبط أسعار سندات ديونها الأخرى في الأسواق المالية ، خوف إعلان بطلانها هي أيضاً في المستقبل . ولذلك يحسن أن يميز البرلمان القرض بصفة لاحقة ، ويطبق المسؤولية الوزارية سياسياً أو جنائياً أو مدنياً طبقاً لما يقرره دستور كل دولة .

§ ٢ - القرض من الوجهة القانونية .

٤٠٦ - يعتبر القرض من الوجهة القانونية عقداً من العقود الادوية ، تسرى عليه كافة القواعد والأحكام التي تسرى على تلك العقود . وتنشأ عنه حقوق والتزامات مالية بالنسبة إلى كل من الدولة والمقرضين ، لا يجوز المساس بها . فنفقات خدمة الديون العامة نفقات إلزامية لا يملك البرلمان قانوناً أن يرفض الاعتمادات اللازمة لها ، ولا أن يعدل من جانبه وحده الشروط المنصوص عليها في عقد القرض . وهذه الصفة الإلزامية لعقود القروض العامة تعترف بها جميع الدول الحديثة ، ففى إنجلترا والولايات المتحدة تقرر لنفقات خدمة الدين اعتمادات دائمة ، لا يناقشها البرلمان سنوياً ، كما أنها ضمان للاقبال على الاكتتاب في القرض لما تبثه من الثقة في النفوس .

ولا يمكن التعلل بأن القرض صدر بقانون وأن ما يقرره قانون قد يحجره أو يعدله قانون آخر .

(أولاً) لأن القانون الذى يأذن بعقد القرض هو مجرد شرط لتمكين الحكومة من الاقتراض ، فهو أمر يخصها وحدها .

(ثانياً) لأن القرض عقد في جوهره ، يتم بتقابل الإيجاب من وزير الخزانة والقبول من المكتب في القرض .

(ثانياً) لأن صدور قانون يعدل شروط العقد الواردة في قانون سابق ، أو يقرر سقوط الالتزام المتولد عن العقد ، لا يحجو حق الدين المترتب في ذمة الدولة . وأن كان يعطل تنفيذه ، وتعطيل التنفيذ يرجع إلى أن المحاكم لا تستطيع إلا أن تطبق القانون المعدل لشروط العقد أو المسقط للالتزام .

٤٠٧ - على أن هناك من يرى أن القرض عمل من أعمال السيادة ، لأن الدولة قد تقصد منه تحقيق بعض الأغراض السياسية ، كتمويل حرب ، مما يسمح لها بالتجاوز عن شروط عقد القرض .

كذلك هنالك من يرى في القرض عملاً تشريعياً ينظمه قانون ، ويجوز أن يعدله أو يلغيه قانون آخر .

كل هذا ينطبق على القروض الاختيارية ، أما القروض الاجبارية فتتم بارادة الدولة وحدها ، مما يقربها من الضرائب .

المبحث الثاني

شروط الاصدار

§ ١ - مبلغ القرض

٤٠٨ - يصدر القرض في الظروف العادية بمبلغ محدد كعشرين مليوناً من الجنيهات مثلاً . ويقفل الاكتاب فيه بمجرد تغطيته ، أو بانتهاء المدة المحددة للاكتاب . وإذا زاد المبلغ المكتتب فيه عن المبلغ المحدد تخفض الاكتابات بنسبة تغطية القرض . فإذا زاد الاكتاب عن المبلغ المطلوب خمس مرات مثلاً أعطى كل مكتتب سندات بمقدار خمس ما اكتتب به . وفي بعض الأحيان يجري التخفيض على الاكتابات الكبيرة ، أما الصغيرة فلا تخفض ، تشجيعاً لصغار المكتتبين .

وقد لا تحدد الحكومة مبلغ القرض ، وإنما تحدد مدة معينة تقبل جميع الاكتابات التي تقدم في خلالها . ويحدث ذلك إذا كانت الدولة في حاجة إلى أموال كثيرة ، أو إذا خشيت ألا يغطي مبلغ القرض كله إن هي حددته ، فيتأثر الاثمان العام والثقة بالدولة ، وفي مثل هذه الأحوال تقبل جميع الاكتابات مهما كان مقدارها إذا قدمت في المدة المعينة .

§ ٢ - سعر الفائدة

٤٠٩ - تراعى الدولة في تحديد سعر الفائدة حالة السوق المالية ، ومركز ائتمان الدولة ، وضخامة المبلغ المطلوب ، ومدة القرض ، واحتمال تغير سعر الفائدة ، والمزايا التي تمنحها للمقرضين . وتعين الدولة مواعيد دفع الفوائد . وقد جرى العمل على أن تدفع الفوائد السنوية على قسطين ، كل ستة أشهر قسط ، حتى لا يضار صغار حملة السندات إذا طالت المدة عن ذلك ، ولا يرهق القائمون بأمر القرض إذا قصرت .

§ ٣ - سعر الإصدار

١٠٤ - إذا كانت قيمة السند الاسمية ١٠٠ جنيه وأصدرته الدولة بتلك القيمة قيل إن القرض أصدر بسعر التكافؤ (١) ، أما إذا أصدرته بأقل من تلك القيمة ، كثمانين جنيهاً مثلاً ، قيل إن القرض أصدر بأقل من سعر التكافؤ (٢) ، أى أن المكتتب يدفع ٨٠ جنيهاً عند الاكتتاب ، وعند تسديد الدين يتسلم مبلغ ١٠٠ جنيه ، ويطلق على الفرق ، وهو ٢٠ جنيهاً ، مكافأة تسديد أو جائزة سداد ، والغرض منها إغراء الجمهور ليقبل على الاكتتاب في القرض .

وإذا أصدر القرض بأقل من سعر التكافؤ فإن سعر فائدته يكون عادة أقل من السعر الحارى للفائدة في السوق ، وهذه الطريقة ضارة بالدولة ، لأنها تجعلها مدينة بأكثر مما تسلمته فعلاً ، ولكن المكتتبين يستفيدون منها .

ويفضل الإصدار بسعر التكافؤ إذا كانت الأموال متوفرة في السوق بحيث يمكن تغطية القرض بسهولة حتى ولو كان كبيراً ، أما في الأحوال التي نخشى فيها قلة الإقبال على الاكتتاب فيمكن إصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ لإغراء الجمهور بالإقبال على الاكتتاب فيه ، وقد استعملت مصر كثيراً طريقة الإصدار بأقل سعر التكافؤ في أواخر النصف الثاني من القرن الماضي .

§ ٤ - شكل السندات

١١٤ - سندات الدين العام إما أن تكون كلها من فئة واحدة ، كأن تكون القيمة الاسمية لكل سند مائة جنيه ، وإما أن تتعدد فئاتها ، بأن يكون بعضها قيمته الاسمية عشرة جنيهات ، وبعضها قيمته مائة جنيه ، والبعض الآخر قيمته خمسمائة جنيه مثلاً ، والأفضل ألا تكون فئات السندات عالية جداً وإلا عاق ذلك تداولها في أسواق الأوراق المالية ، ولا صغيرة جداً وإلا حلت محل النقود في التداول .

(١) بسعر التكافؤ Au-pair (٢) بأقل من سعر التكافؤ : Au-dessous du pair
(٢٢)

ويتصل بكل سند عدد من الكوبونات ، فإذا كانت مدة الدين خمس سنوات مثلاً ، وكانت الفوائد تدفع كل ستة شهور ، كان عدد الكوبونات الملحقة بالسند عشرة ، يحمل كل منها تاريخ استحقاقه ، وعند حلول كل تاريخ استحقاق يفصل الكوبون الخاص به ويقدم لقبض قيمته من الخزنة العامة ، أو خزنة البنك الذى تعينه الحكومة لدفع الفوائد ، وهو غالباً البنك المركزى .

٤١٢ - وسندات القرض إما أن تكون اسمية أو لحاملها أو مختلطة ، فالسندات الاسمية هى التى يدون اسم مالكيها على السند ، وفى سجل خاص بالدين العام ، وتسلم له شهادة بالبيانات المدونة به ، ولا تنتقل ملكيتها إلا بعد إثبات ذلك فى سجل الدين العام ، ولا تدفع قيمة كوبوناتها إلا بعد توقيع مالكيها على ظهرها بالتسليم ، وفائدة هذا النوع من السندات أنها تكون بأمن من السرقة والضياع والتلف . أما السندات لحاملها فلا يقيد فيها اسم مالكيها ، وتنتقل ملكيتها هى وكوبوناتها بالتسليم باليد ، والسندات المختلطة يكون السند فيها اسمياً ، أما كوبوناتها فلهاملها .

§ ٥ - المزايا المالية والضمانات

قد تقرر الدولة مزايا مالية للمكتتبين ، لترغيبهم فى الاكتتاب مثل : جوائز السداد ، وجوائز النصيب ، والإعفاء من الضرائب ، وعدم قابلية الحجز على السندات ، كما قد تؤمنهم ضد خطر انخفاض قيمة النقود .

٤١٣ - أما **جوائز السداد** (١) فقد سبق الكلام عليها ، ويلاحظ أنه ليس من الضروري لكى يكون هناك جائزة سداد أن يصدر القرض بأقل من سعر التكافؤ فقد تقرر الدولة جائزة سداد وتصدر القرض بسعر التكافؤ ومثال ذلك أن يصدر السند الذى قيمته الاسمية ١٠٠ جنيه بمائة جنيه ، وتتعهد الدولة بأن تدفع لحامله عند حلول أجل السداد ١١٠ جنيهات فتكون العشرة جنيهات جائزة سداد .

(١) جائزة سداد : Prime de remboursement .

٤١٤ - وأما جوائز النصيب (١) فهي جوائز تعطى لبعض أصحاب السندات بطريق القرعة ، مثال ذلك أن يختار عند التسديد سند من السندات بطريق القرعة ويعطى ١٠,٠٠٠ جنيه بدلاً من القيمة الاسمية وهى ١٠٠ جنيه مثلاً . أو يختار عدد من السندات بطريق القرعة ، ويعطى جوائز بسيطة متفاوتة إلى جانب الفوائد التى تعطى لجميع السندات ، وقد تكون السندات بدون فوائد ، ولكن يختار بعضها كل سنة بطريق القرعة ويعطى جوائز .
والسندات ذات النصيب لا تستعملها الدول ذات الائتمان القوى وأكثر ما تستعملها البلديات وسعر فوائدها يكون عادة منخفضاً .

الإعفاء من الضرائب :

٤١٥ - تغنى معظم الدول سندات قروضها إما من ضريبة معينة كضريبة القيم المنقولة ، أو من جميع الضرائب الحاضرة ، أو من الضرائب الحاضرة والمستقبلية ، ويعتبر هذا الإعفاء مخالفاً لمبدأ العدالة التكميلية والمساواة بين الممولين وبخاصة فيما يتعلق بالضريبة العامة على الإيراد لكونها تصاعدية ، إذ يعفى الأكثر غنى من مبلغ أكبر نسبياً مما يعفى منه الأقل غنى ، لأن إيراد الأول يخضع فى شرائحه العليا لسعر أعلى مما يخضع له إيراد الثانى .
ولكنه يؤدى إلى تسهيل الاكتتاب فى القرض والحصول على شروط حسنة وهو لا يتقرر إلا بنص خاص لكل قرض .

وإذا كان الإعفاء مقررأ بعقد القرض فلا يجوز للدولة إلغاؤه من جانبها وإلا اعتبر ذلك إخلالاً بالعقد . أما إذا كان مقررأ بتشريع خاص ، دون نص بعقد القرض ، فيجوز للدولة إلغاؤه بتمانون آخر لاحق ، غير أن هذا الإجراء يضر بالائتمان العام ، وإذا كان الإعفاء قاصرأ على الضرائب المقررة وقت إصدار القرض فإنه يجوز للدولة فرض ضريبة عليه فى المستقبل ، بشرط أن تكون عامة وليست خاصة بسندات الدين العام وحدها .

وجميع القروض العامة التى أصلزتها مصر لغاية الآن (ماعدا قروض

مجلس بلدى الإسكندرية) أعفيت من الضرائب كلها إلا ضريبة التركات ، غير أن القرض الوطنى الذى أصدر سنة ١٩٤٣ أعفى من ضرائب التركات أيضاً ، على أن مابقى منه قد حول بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ١٩٦١ إلى قرض انتاج معفى من جميع الضرائب عدا ضرائب التركات ، بذلك أصبحت جميع القروض العامة بمصر تخضع لضرائب التركات .

قبول السندات فى تسديد بعض الضرائب :

١٦٤ - تقرر بعض التشريعات قبول سندات القروض العامة فى تسديد بعض الضرائب ، أو فى تسديد ثمن بعض ما يشتري من الدولة ، وذلك بدلا من النقود . ومن هذا القبيل ما قرره المشرع المصرى من قبول سندات الحكومة والسندات التى تضمها الحكومة فى تسديد رسم الأيلولة على التركات والضريبة على التركات (١) . ومن قبول سندات الإصلاح الزراعى ممن استحقها من الحكومة لأول مرة أو من ورثته ، فى أداء الضرائب على الأطنان التى لم يسبق ربط ضرائب عليها قبل العمل بقانون الإصلاح الزراعى ، وفى أداء ضريبة التركات ، والضريبة الإضافية على الأطنان المفروضة بموجب قانون الإصلاح الزراعى ، وفى أداء ثمن الأراضى البور التى تشتري من الحكومة (٢) .

عدم قابلية السندات للحجز والمعارضة :

١٧٤ - قد تقرر الدولة أيضاً - لإغراء أصحاب رؤوس الأموال بالاكتمال فى سندات قروضها - عدم قابلية هذه السندات للحجز والمعارضة ،

(١) القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ يفرض رسم أيلولة على التركات ، م ١/٤٠ (معدل بالقانون رقم ٤١٧ لسنة ١٩٥٣) والمرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢ .

(٢) المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ م ٦ معدلة بالقرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٥٨ .

وبهذا لا يستطيع دائن صاحب السند الحجز على السند لاستيفاء حقه من قيمته. ومن التشريعات التي تقرر هذه الحصانة القانونية التشريع الفرنسي منذ سنة ١٧٩٨ ، والتشريع الإيطالي .

ويفرقون في فرنسا في العمل بين السندات لحاملها والسندات الاسمية . فالمحاكم العادية - وهي المختصة بالنظر في منازعات السندات لحاملها - لا تجيز الحجز على الفوائد ، بينما تجيز توقيع الحجز التنفيذي على السند نفسه (أصل الدين) أو الحجز عليه تحت يد الغير الحائز ، وهو عادة مصرف من المصارف ويبيعه .

أما السندات الاسمية فلكون ملكيتها لا تنتقل إلا بتدخل الإدارة المالية . باثبات النقل في سجل الدين العام ، فان وزير المالية - ويعضده في ذلك القضاء الإداري - لا يوافق على توقيع الحجز عليها ، ولا يستطيع الدائن بيعها .

غير أن هذا التفسير يجعل الحصانة القانونية للسندات مقررة لصالح الدولة ، لا لصالح حملة السندات ، وقد دعا اليها تهرب المدينين من دانيهم .

تأمين المترضمين ضد خطر انخفاض قيمة النقود :

٤١٨ - إن أكثر ما يتعرض له حملة السندات في العصر الحاضر ، هو خطر التضخم وانخفاض قيمة النقود ، إذ يؤدي إلى انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد ولأصل الدين ، ولتشجيع الأفراد على الاكتتاب في القرض ، تستطيع الدولة تأمينهم ضد هذا الخطر ، بربط قيمة القرض لا بالنقود ، وإنما بقيمة أخرى أكثر ثباتاً كقيمة الذهب ، كما فعلت فرنسا بالنسبة إلى قرض بيناي (Pinay) سنة ١٩٥٢ ، أو بربطها بعملة أجنبية أكثر ثباتاً كالดอลลาร์ الأمريكي ، كما فعلت فرنسا أيضاً بالنسبة إلى قرض كايبو (Caillaux) سنة ١٩٢٥ إذ ربطته بالجنيه الاسترليني ، وبقرض فانسان أوريول (Vincent-Auriol) سنة ١٩٣٧ ، إذ ربطته بكل من الجنيه الاسترليني والدولار الأمريكي .

وتستطيع الدولة أن تربط قيمة القرض بالأرقام القياسية لأثمان بعض

السلع ، وهى الطريقة التى استعملتها فى فرنسا بعض المشروعات الموصمة بالنسبة إلى قروضها والمعروفة باسم : (Système de l'indexation) .

توجيه المدخرات نحو القروض العامة :

٤١٩ - ومن جهة أخرى تعمل بعض الدول على توجيه المدخرات نحو القروض العامة ، كأن تفرض حداً أعلى لما تستطيع الشركات والهيئات الخاصة إصداره من سندات ، مما يقلل من منافستها للسندات العامة ، ومن هذا القبيل ما فعلته فرنسا إذا أصدرت فى سنة ١٩٥١ قانوناً منعت به طرح أسهم أو سندات للاكتتاب تزيد قيمتها على خمسين مليوناً من الفرنكات إلا باذن من الحكومة ، وما فعلته ألمانيا فيما بين سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٩ من تحديد إصدار أسهم الشركات الخاصة وتحديد تمويلها الذاتي .

كذلك تلزم بعض الدول المؤسسات التابعة لها كصندوق توفير البريد ، وصناديق التأمين والمعاشات بتوظيف جانب من أموالها فى القروض العامة .

المبحث الثالث

طرق الإصدار

أهم طرق الإصدار أربعة : الاكتتاب العام ، الاكتتاب المصرفى ، الاكتتاب بالمزايدة ، والإصدار فى البورصة .

§ ١ - الاكتتاب العام

٤٢٠ - يتلخص الاكتتاب العام فى أن تعلن الدولة عن القرض ، وتبين شروطه ، والمصالح والبنوك التى تقدم إليها الاكتتابات ، وتدعو الجمهور للاكتتاب فيه ، وتحدد له مدة معينة ، ويتقدم من يريد بطلب اكتتاب يعين فيه عدد السندات التى يرغب فى شرائها ، وقد تشترط الحكومة دفع كل القيمة المكتتب فيها أو نسبة مئوية منها مثل ٢٠٪ ، وبعد اقفال الاكتتاب تحصى المبالغ المكتتب فيها ، وإذا غطى القرض أكثر من مرة خصص لكل مكتتب نسبة معينة ، كما سبق ، ثم يدفع المكتتبون الفرق بين ما سبق دفعه وما خصص

لهم ، أو يستردون المبلغ الزائد ، ويتسلمون سنداتهم . وخطر طريقة الاكتتاب ، العام أن القرض قد لا يغطي كله فيتأثر بذلك ائتمان الدولة ، ولذا لا تلجأ إليها الدولة إلا إذا وثقت من تغطية القرض ، أو تطرح القرض للاكتتاب العام على عدة دفعات .

٢٥ - الاكتتاب المصرفي

٤٢١ - يتلخص الاكتتاب المصرفي في أن تتنازل الدولة لبنك أو لمجموعة من البنوك أو البيوت المالية عن كل سندات القرض مقابل مبلغ معين ، وترك البنوك الحرية في إعادة بيع السندات للجمهور مباشرة ، أو في سوق الأوراق المالية ، بالسعر الذي تريده البنوك ، وتتميز هذه الطريقة بأن الدولة تحصل بسرعة على كل المبلغ الذي تريد اقتراضه ، ولكنها تتنازل عن القرض بسعر منخفض حتى تتمكن البنوك من الربح ، وتستعمل هذه الطريقة إذا خشيت الدولة عدم تغطية القرض إذا استخدمت طريقة الاكتتاب العام ، واستعمالها نادر في الوقت الحاضر ، وهي تشبه طريقة الالتزام التي كانت مستعملة فيما مضى في جباية الضرائب (١) .

٣ - الاكتتاب بالمزايدة

٤٢٢ - تتلخص هذه الطريقة في أن تعرض الحكومة للمزايدة سندات القرض على الجمهور أو على البنوك والبيوت المالية أو عليهم جميعاً . بعد أن تحدد سعراً أدنى للقرض . مثال ذلك أن تحدد سعراً أدنى ٩٥ جنياً للسند الذي قيمته الاسمية ١٠٠ ج ، ويتقدم من يريد الشراء بالقلدر الذي يرغب في شرائه ، وبالسعر الذي يريد الشراء به على ألا يقل عن ٩٥ جنياً . فإذا غطى القرض أكثر من مرة بدأت بتخصيص السندات لمن أعطى أعلى سعر ، ثم لمن يليه ، وهكذا حتى تتم تغطية القرض .

وقد تأخذ هذه الطريقة شكل مناقصة في سعر الفائدة ، مثال ذلك أن

(١) راجع الفقرة ٣٠٩ ص ٢٥٦ فيما سبق .

تعرض الحكومة القرض وتحدد سعراً أعلى للفائدة مثل ٣ ٪ ، ويتقدم من يريد الشراء بالقدر الذى يرغب فى شرائه . ويعرض سعراً للفائدة أقل من ٣٪ وليكن ٢,٥٪ وهكذا . وتبدأ الحكومة باجابة طلب المتقدم بأقل سعر فائدة ، ثم الذى يليه ، حتى تحصل على المبلغ الذى تريد اقتراضه ، وأكثر ما تستعمل طريقة المناقصة فى سعر الفائدة فى إصدار أذون الخزانة .

§ ٤ - الإصدار فى البورصة

٤٢٣ - فى هذه الطريقة تعرض الحكومة سندات القرض للبيع فى سوق الأوراق المالية ، وتبيعها على دفعات صغيرة ، بالسعر الذى تحدده السوق ولا تستعمل هذه الطريقة إلا إذا كان مبلغ القرض بسيطاً ، لأن عرض كمية كبيرة من السندات للبيع دفعة واحدة يهبط بأثمانها وأثمان غيرها من الأوراق المالية .

* * *

٤٢٤ - ويلاحظ أن الحكومة قد تستعمل طريقتى الاكتتاب العام والاكتتاب المصرى معاً ، فتتنازل عن جزء من القرض لمجموعة من البنوك ، وتحفظ بالباقى لاكتتاب الجمهور . وبهذا تضم الدولة تغطية جزء من القرض ، ويكون الخطر الذى تتعرض له أقل مما فى حالة إصدار القرض كله بواسطة الاكتتاب العام ، وفى الغالب تقوم ذات البنوك بتوزيع الجزء المخصص لاكتتاب الجمهور أيضاً ، لأنها أقدر من الدولة على الدعاية للقرض ، وعلى إغراء الجمهور بالاكتتاب فيه ، وتأخذ البنوك عمولة صغيرة نظير ذلك .

الفصل الثالث

انقضاء الديون العامة

٤٢٥ — تنقضى الديون العامة بإحدى الطرق الآتية : الوفاء، التثبيت، التبديل، والاستهلاك.

ويكون التخلص من الدين نهائياً في حالتي الوفاء والاستهلاك. أما في حالتي التثبيت والتبديل فإن الدولة تتلخص من دين عن طريق إصدار دين آخر. كذلك قد تتوقف الدولة أو تمتنع عن دفع فوائد دينها أو أصله، وستكلم فيما يلي باختصار على كل طريقة من الطرق المذكورة.

البحث الأول

الوفاء

٤٢٦ — الوفاء (١) هو الوسيلة الطبيعية لانقضاء الدين وهو عبارة عن تسديده دفعة واحدة.

ويفرق الكتاب من حيث الوفاء بين القرض المستديم أو المؤبد، والقرض لأجل.

القرض المؤبد.

٤٢٧ — فالقرض المستديم أو المؤبد لا تحدد الدولة ميعاداً لانقضائه، غير أنها تستطيع الوفاء به متى أرادت، ولا خلاف بين الفقهاء على ذلك، لأن شرط عدم انقضاء الدين المؤبد هو لصالح الدولة وليس لصالح الدائنين، فلها أن تتنازل عنه متى وجدت ذلك في مصلحتها، على أن التخلص من الديون المؤبدة يكون عملاً بطريقة الاستهلاك لا بطريقة الوفاء نظراً لضمخاتها.

(١) الوفاء Remboursement بالفرنسية، و Repayment or Redemption بالإنجليزية.

القرض لأجل :

٤٢٨ - أما القرض لأجل فالأصل فيه أن يسدد في ميعاد استحقاقه ، طبقاً للاوضاع المقررة في عقد القرض ، غير أن الفقهاء في فرنسا يختلفون على ما إذا كان يجوز للدولة أن تفي به قبل حلول ميعاده ، فالبعض لا يجيزه ، وهم يطبقون في ذلك أحكام القانون المدني (م ١١٨٧) .

لأن الأجل في هذا النوع من القروض مشروط لمصلحة المدين ومصلحة الدائن معاً . وقد يضار الدائن إذا سدد الدين قبل الميعاد ، لأنه قد يكون رتب معاشه على أساس الحصول على دخل معين من فائدة سدادته لمدة معينة . ويرون أنه إذا أرادت الدولة الاحتفاظ لنفسها بحق الوفاء قبل الميعاد ، أو بتغيير طريقته فيجب أن تنص على ذلك في شروط القرض ذاته .

ويرى البعض الآخر عكس ذلك ، وأن للدولة حق الوفاء بالقرض قبل حلول ميعاده . ومن هذا البعض من يعتمد في ذلك على قواعد القانون المدني ذاتها ، بعد تفسيرها تفسيراً ملائماً لمصالح الدولة ، ومنهم من يرى أن القرض العام ، وإن كان ينشئ علاقة قانونية بين الدولة ودائئها ، غير أنه عملية إثبات تقوم بها سلطة عامة لضمان سير الأداة الحكومية ، ولذا فهو يخضع في تنفيذه لمقتضيات المصلحة العامة ، فللدولة أن توفى به قبل ميعاده دون حاجة إلى النص على ذلك في شروط القرض .

٤٢٩ - أما في مصر فليس ثمة ما يمنع الدولة من الوفاء بالقرض العام قبل حلول أجله ، حتى لو طبقنا عليه قواعد القانون المدني ، إذ تنص المادة ٥٤٤ من القانون المدني المصرى على أنه : « إذا اتفق على الفوائد ، كان للمدين إذا انقضت ستة أشهر على القرض أن يعلن رغبته في إلغاء العقد ورد ما اقترضه ، على أن يتم الرد في أجل لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ هذا الاعلان ، وفي هذه الحالة يلزم المدين بأداء الفوائد المستحقة عن ستة الأشهر التالية للاعلان ، ولا يجوز بوجه من الوجوه إلزامه بأن يؤدي فائدة أو مقابلاً من أى نوع

بسبب تعجيل الوفاء ، ولا يجوز الاتفاق على اسقاط حق المقرض في الرد أو الحد منه (١).

٤٣٠ - وتنص الدولة في عقد القرض لأجل على طريقة الوفاء به وتعين ميعاداً لذلك ، وإذا كان الدين صغيراً فإن الدولة تسدده من إيرادات الميزانية التي يستحق الدين أثناءها ، أما إذا كان مقداره كبيراً فإن الدولة تبدأ قبل ميعاد التسديد بعدة سنوات ، بتخصيص مبلغ في الميزانية لهذا الغرض. وعيب هذه الطريقة أنه قد يحدث أثناء المدة التي تجمع فيها المبالغ اللازمة لتسديد الدين ، وهي طويلة عادة قد تصل إلى عشر أو خمس عشرة أو عشرين سنة ، أن تجد الدولة نفسها في حاجة إلى الأموال تجعلها تستعمل المبلغ الذي جمعته في أغراض أخرى غير تسديد الدين ، حتى إذا ما حل ميعاد التسديد لم تجد ما تسدده ، ولتلافى ذلك تنص عادة على الوفاء بالدين تدريجياً على دفعات ينهى آخرها بانتهاء أجل القرض ، ولكن هذا هو ما يعرف بالاستهلاك وستكلم عنه فيما بعد .

المبحث الثاني

تثيit الدين

٤٣١ - التثيit (٢) هو تحويل دين سائر حل أجله إلى دين ميثت متوسط الأجل أو طويله أو مؤبد، ويتلخص في أن تصدر الدولة عند حلول أجل القرض السائر ، قرضاً جديداً متوسط الأجل أو طويله أو مؤبداً بنفس مبلغ القرض السائر ليحل محله. وهي إما أن تجبر الدائنين على قبول القرض الجديد بدلا من القرض القديم، ويكون التثيit عندئذ إجبارياً، كما حدث في إيطاليا سنة ١٩٢٦ وإما أن تترك لهم الخيار في الاكتاب في القرض الجديد بسندات القرض السائر

(١) كانت المسألة قبل العمل بالقانون المدني الحالي (أى قبل ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٩) محلل الخلاف الموجود في فرنسا ، إذ لم يكن في القانون المدني المصرى القديم نص مماثل لنص المادة ٤٤٥ المشار إليها .

(٢) التثيit : Consolidation بالفرنسية والانجليزية .

المراد تثبيته ، أو ترد لهم قيمة سنداتهم ، فيكون التثبيت اختياريًا . وفي حالة التثبيت الاختياري تقبل الدولة أيضا الاكتاب بمبالغ نقدية ممن يريد الاكتاب في القرض الجديد ، وتستعمل هذه المبالغ في تسديد قيمة سندات من لا يريد التثبيت من حملة أذن القرض السائر .

والتثبيت الإجباري ، وهو الذي يفرض على الدائنين ، كما سبق القول ، فيه إخلال بشروط العقد ويعد توقعاً جزئياً عن الدفع (١) ولذا لا يجب أن تلجأ الدولة إليه ، أما التثبيت الاختياري فجائز .

وتعتبر عملية التثبيت ناجحة إذا اختار الدائنون التثبيت لا التسديد ، ويجب لذلك ألا يقل سعر الفائدة للقرض الجديد عن سعر الفائدة في السوق على القروض التي من نوعه ، والا فضل حملة السندات استرداد قيمتها وأخفقت عملية التثبيت .

المبحث الثالث

تبديل الديون

٤٣٢ - تبديل الدين أو تحويله (٢) هو أن يستبدل به دين آخر يقل عنه في سعر الفائدة . مثال ذلك أن تستبدل الدولة بدين سعر فائدته ٤ ٪ دينا آخر سعر فائدته ٣,٥ ٪ ، وهذه العملية يمكن تحليلها إلى عملية تجديد الدين (Novation) المتصوص عليها في القانون المدني (م ٣٥٢ وما بعدها) . والغرض من التبديل هو تخفيف عبء الدين عن طريق تخفيض سعر الفائدة ، ولذا فمن واجب الدولة السعي إليه ما أمكن ذلك . ولا يسرى التبديل إلا على الديون المثبتة سواء أكانت مؤبدة أم طويلة الأجل أم متوسطة . أما الدين السائر فان ما يسرى عليه هو التثبيت وليس التبديل .

(١) راجع الفقرة ٤٥٤ فيما يلي .

(٢) التبديل أو التحويل : conversion بالفرنسية والانجليزية .

المطلب الاول

أنواع التبديل

التبديل إما أن يكون إجبارياً أو مستراً أو اختيارياً .

التبديل الاجبارى :

٤٣٣ - يكون التبديل إجبارياً إذا خفضت الدولة سعر الفائدة بغير موافقة الدائنين ، وذلك بما لها من حق السيادة ، وهو إجراء خطير وضار ، لأنه ينطوى على انتهاك لحرمة العقد من جانب الدولة ، ويعتبر توقفاً جزئياً عن الدفع . وينبغى على الدولة أن تتجنبه إلا إذا اضطرها إليه سوء حالتها المالية ، وقد استعملت بعض الدول التبديل الإجبارى أثناء القرن التاسع عشر ، كتركيا ومصر والبرتغال وبعض دول أمريكا اللاتينية .

التبديل المستتر :

٤٣٤ - أما التبديل المستتر أو المقنع فيكون عندما تخفض الدولة فائدة القرض بطريقة غير ظاهرة ، كما لو فرضت ضريبة خاصة على فوائد دين معين من ديونها . كذلك ينطوى تخفيض قيمة العملة على تبديل مستتر للدين لأن انخفاض قيمة النقود يودى إلى انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد وإن بقيت قيمتها النقدية على حالها ، وانخفاض القيمة الحقيقية للفوائد يعتبر كأنه اقتطاع جزء منها ، فكان الدولة بتخفيضها قيمة نقودها تستبدل بديونها ديونا أخرى أقل منها من حيث القيمة الحقيقية ومن حيث سعر الفائدة الحقيقى .

التبديل الاختيائى :

٤٣٥ - فى هذا النوع من التبديل تخفض الدولة فائدة القرض بموافقة الدائنين ، وذلك بأن تأخير حملة السندات بين أمرين : إما تخفيض سعر الفائدة ، أو تسديد الدين بقيمته الاسمية ، ويتم تبديل الدين إذا اختار الدائنون الأمر الأول .

ولما كانت عملية التبديل قد تودى إلى تسديد قيمة بعض السندات فإنه

لكي يمكن التبديل يجب أن يكون تسديد الدين مستطاعاً في الوقت الذي يعرض فيه التبديل . وكما سبق القول : إذا كان الدين مؤبداً فلا صعوبة ، لأنه ليس هناك ما يمنع الدولة من تسديده في أى وقت تشاء ، لأن عدم قابلية التسديد مشروط لصالح الدولة وليس لصالح الدائنين ، فلها أن تتنازل عنه وتسدد الدين . أما إذا كان الدين لأجل فقد رأينا أن البعض لا يوافق على تسديده ، وبالتالي لا يوافق على التبديل ، إلا إذا كانت الدولة قد احتفظت لنفسها حين إصداره بحق الوفاء به أو استهلاك سندات أو تبديله قبل حلول أجله ، لأن الدائن في جميع هذه الحالات يتحمل مخاطر تسديد القرض قبل حلول أجله ، وليس له أن يرفض التبديل ما دام ينطوى على تخيره بين رد قيمة سندات الاسمية ، وبين قبول سندات الدين الجديد المنخفض الفائدة . كما رأينا أن البعض الآخر يوافق على تسديد الدين وبالتالي على تبديله ، حتى ولو لم تحتفظ الدولة لنفسها بهذا الحق (١) .

المطلب الثاني

الشروط اللازمة لنجاح عملية التبديل

لكي تنجح عملية التبديل يجب أن يختار حملة السندات التبديل لا التسديد ، ولكي يختاروا التبديل ينبغي أن يكون التبديل أفضل لهم من التسديد ، ولهذا يجب أن يغير حملة السندات في وقت وفي ظروف تحم عليهم تفضيل التبديل ، لأنه يكون في صالحهم .

٤٣٦ — ويفضل حملة السندات التبديل إذا كان سعر السندات في سوق الأوراق المالية أعلى من سعر التكافؤ . بشرط ألا يكون ارتفاع السعر عارضاً مؤقتاً . بل دائماً ، لأنه لو فرض وكان سعر السند (الذي قيمته الاسمية ١٠٠ جنيه) ٩٥ جنهما فقط في سوق الأوراق المالية وعرضت الدولة تبديل القرض أو تسديد الدين لتفضل جميع حملة السندات التسديد ، لأنهم يربحون من ورائه خمسة جنيهات في كل سند فلا ينجح التبديل . ويرتفع سعر سندات

(١) راجع ما سبق قوله بالفقرات ٤٢٧ إلى ٤٢٩ ص ٣٤٥ و ٣٤٦

القرض في سوق الأوراق المالية عن سعر التكافؤ إذا كان سعر الفائدة في السوق أقل من سعر الفائدة الاسمي على سندات القرض المراد تبديله . فإذا فرض أن سعر فائدة القرض المعروض تبديله هو ٥ ٪ ، وأن سعر الفائدة في السوق على القروض المماثلة للقرض المراد تبديله هو ٤,٥ ٪ ، فإن الدولة إذا عرضت أن تستبدل بالدين ديناً آخر سعره ٤,٥ ٪ فلا يجد حامل السند مصلحة له في استرداد قيمته الاسمية ، لأنه لو استرد ١٠٠ جنيه لما استطاع توظيفها بأكثر من ٤,٥ ٪ وهو السعر الجارى للفائدة ، ولذا فإنه يفضل التبدل وتنجح العملية .

٤٣٧ - ولكي ينجح التبدل لابد أيضاً من اختيار الوقت المناسب لإجرائه . وما يساعد على نجاحه اجراؤه في الأوقات التي يسود فيها الهدوء السياسى في الخارج والداخل ، لأن أصحاب رؤوس الأموال يفضلون الاحتفاظ بأموالهم سائلة ، بدلا من توظيفها في استثمارات طويلة الأجل ، إذا توقعوا قيام حرب أو اضطرابات ، فإذا عرضت عملية التبدل فضلو التسديد على التبدل .

كذلك لا ينتظر نجاح عملية التبدل إذا أجريت في أوقات الأزمات الاقتصادية ، لأن جميع الأوراق المالية ، بما فيها السندات موضوع التبدل ، تنخفض قيمتها في تلك الأوقات ، ولأن المالكين يفضلون الاحتفاظ برؤوس أموالهم سائلة في أوقات الأزمات .

٤٣٨ - ويجب على الدولة أن تتخير لعملية التبدل وقتاً تكثر فيه النقود ، ويتل فيه سعر الفائدة ، لأن الدولة بعرضها تسديد الدين أو تبديله تتعرض لخطر تسديد جزء كبير من الدين . وإذا نظمت عملية التبدل تنظيمًا دقيقاً قلت طلبات التسديد . غير أن هناك دائماً من يطلبون التسديد ، ولما كانت الدولة ليس لديها أموال حاضرة ، فيجب عليها أن تتفق مع البنوك الرئيسية على أن تضع تحت تصرفها طوال المدة التي تستمر فيها عملية التبدل المبالغ اللازمة لمقابلة طلبات التسديد .

٤٣٩ - والمدة التي تمحدد لعملية التبديل تكون عادة قصيرة تراوح بين عشرة أيام وثلاثين يوماً وفي أثناءها يستطيع حملة السندات طلب تسديد قيمتها، فإذا انتهت المدة اعتبر التبديل مقبولا من كل من لم يطلب التسديد .

ولكى تنجح عملية التبديل يجب أن تظل الشروط الضرورية للتبديل قائمة طوال تلك المدة ، وعلى الأخص ألا ينخفض سعر القرض عن سعر التكافؤ ، إذ لو انخفض لتعرضت عملية التبديل للاخفاق . والغرض الثاني من تدخل البنوك في العملية هو منع انخفاض سعر السندات المعروض تبديلها عن سعر التكافؤ أثناء المدة المحددة للاختيار ، وذلك بأن تشتري البنوك كل السندات التي تعرض للبيع حتى لا ينخفض سعرها عن سعر التكافؤ . ولذا يجب أن يكون لدى البنوك أموال سائلة كافية ، وهذا سبب آخر لاشتراط التبديل في الأوقات التي تكثر فيها الأموال السائلة .

وتتقاضى البنوك ، نظير مساعدتها للدولة في انجاح عملية التبديل عمولة بسيطة على المبالغ التي تسلم للدولة للتسديد ، والتي تستعمل في شراء السندات لحماية سوقها .

المطلب الثالث

أشكال التبديل

يأخذ التبديل عدة أشكال أهمها : التبديل على التكافؤ ، والتبديل مع دفع فرق ، والتبديل دون التكافؤ .

التبديل على التكافؤ :

٤٤٠ - يجري التبديل على أشكال مختلفة أكثرها شيوعاً التبديل على التكافؤ ، وفيه تخير الدولة حملة السندات بين تسديد قيمتها الاسمية أو تسلم سندات من الدين الجديد بنفس القيمة الاسمية . وفي بعض الأحيان لا تخفض الدولة سعر الفائدة دفعة واحدة وإنما تخفضه على دفعتين (١) ، ويحدث هذا

عادة إذا كان مجموع السندات المراد تبديلها كبيراً ، وكان المراد خفض سعر الفائدة خفضاً ملموساً كنصف في المائة مثلاً ، ففي هذه الحالة تعلن الدولة أن خفض سعر الفائدة يتم على مرحلتين ، فتخفض الفائدة في أول الأمر بمقدار ربع في المائة ، وبعد مضي بضع سنوات ينخفض الربع الآخر .

التبديل مع دفع فرق (١) :

٤٤١ - المقصد من هذا النوع من التبديل في الحقيقة هو الحصول على أموال إضافية ، لا تخفيض أعباء الدين ، وهو يفترض وجود قرضين للدولة سعر كل منهما في سوق الأوراق المالية دون التكافؤ: أحدهما « أ » فائدته ٤,٥ ٪ مثلاً وسعره في السوق ٩٥ جنياً ، والآخر « ب » فائدته ٣ ٪ وسعره في السوق ٧٥ جنياً . فتعرض الدولة أن يستبدل بسنتين من الترض « أ » قيمتهما السوقية ١٩٠ جنياً ، بثلاثة سندات من القرض « ب » قيمتها السوقية ٢٢٥ جنياً ، على أن يدفع المستقبل جزءاً من الفرق بين ثمن الثلاث سندات وثمن السنتين ، وهو ٣٥ جنياً .

التبديل دون التكافؤ :

٤٤٢ - يفترض هذا النوع وجود قرضين أيضاً للدولة، أحدهما « أ » ارتفعت قيمة سندات فوق التكافؤ، بينما بقيت قيمة سندات الآخر « ب » دونه ، فتلجأ الدولة لأن تستبدل بسندات القرض « أ » سندات من القرض « ب » حسب سعرها في السوق ، فإذا كانت فائدة القرض « أ » الذي ارتفعت قيمة سندات عن سعر التكافؤ ٥ ٪ ، وفائدة القرض « ب » الذي بقيت قيمة سندات تحت التكافؤ ولتكن ٧٥ جنياً هي ٣ ٪ فإن الدولة عوضاً عن أن تستبدل بالدين « أ » ديناً جديداً بسعر ٤ ٪ مثلاً تستبدل به سندات من القرض « ب » (وفائدته الحقيقية ٤ ٪) حسب قيمتها في السوق . أي أنها تستبدل بثلاثة سندات من القرض « أ » قيمتها الاسمية ٣٠٠ جنياً ، بأربعة سندات من القرض « ب » قيمتها في السوق وقت التبديل ٣٠٠ جنياً .

عيب هذا النوع كما هو واضح زيادة القيمة الاسمية للدين بما يقرب من الثلث.

(١) التبديل مع دفع فرق : Conversion avec soulté.

اشكال اخرى للتبديل :

٤٤٣ - قد يكون التبديل عن طريق إعطاء سندات دين قابل للاستهلاك بدلاً من سندات دين مؤبد ، أو عن طريق إعطاء سندات تتضمن إيراداً مرتباً لمدة الحياة بدلاً من السندات المراد تبديلها .

وقد يكون لسند الدين الجديد نفس سعر الفائدة التي للسند القديم ، أو سعر أقل ، وفي حالة إعطاء سندات تتضمن إيراداً مرتباً لمدة الحياة ، يتضمن كل قسط جزءاً من رأس المال مضافاً إلى الفائدة ، وميزة هذه الطريقة بالنسبة إلى الدولة أن الدين ينقضي بوفاة صاحب السند .

٤٤٤ - ولتشجيع حملة السندات على قبول التبديل قد تتعهد الدولة بالألا تجرى تبديلاً آخر في المستقبل خلال مدة معينة كعشرين سنة مثلاً ، حتى يطمئن حملة السندات لقبض الفوائد المقررة خلال مدة طويلة .

كذلك قد تمنح الدولة علاوة لكل من يقبل التبديل ، كما فعلت مصر في سنة ١٩٤٣ ، عندما بدلت بالدين الممتاز والدين الموحد القرض الوطني ، إذ منحت علاوة قدرها ١ ٪ و ٢ ٪ على التوالى فوق القيمة الاسمية للسند لكل دائن يقبل التبديل .

اهتلة لتبديل الديون :

٤٤٥ - من عمليات التبديل التي نجحت: تبديل القرض الانجليزي في سنة ١٨٨٤ من ٣,٥ ٪ إلى ٣ ٪ ، والتبديل الذي حدث في سنة ١٨٨٨ من ٣ ٪ إلى ٢,٥ ٪ وقد أجرى التبديل فيهما على دفعتين ، والتبديل الذي حدث سنة ١٩٣٢ من ٥ ٪ إلى ٣,٥ ٪ وقد نتج عنه وفر في الفوائد السنوية يبلغ ٣٠ مليوناً من الجنيهات . وتبديل القرض الايطالى من ٤ ٪ إلى ٣,٥ ٪ وقد أجرى على دفعتين أيضاً ، الأولى من ٤ إلى ٣,٣ ٪ في سنة ١٩٠٦ والثانية من ٣,٣ إلى ٣,١ ٪ في سنة ١٩١١ .

وأجرت مصر عدة عمليات تبديل ، كما سنرى عند دراسة دين مصر العام ،

أهمها تبديل الدين الموحد في سنة ١٨٨٠ من ٧ ٪ إلى ٤ ٪، والدين الممتاز في سنة ١٨٩٠ من ٥ ٪ إلى ٣,٥ ٪، ودين الدائرة السنوية في سنة ١٨٩٠ من ٥ ٪ إلى ٤ ٪، ودين اللومين في سنة ١٨٩٣ من ٥ ٪ إلى ٤,٥ ٪، والدين الموحد والدين الممتاز في سنة ١٩٤٣ إلى القرض الوطني ٣١/٤ ٪.

المبحث الرابع استهلاك الديون

٤٤٦ - استهلاك الدين (١) هو التحرر منه نهائياً عن طريق رد قيمة سنداته إلى حاملها على دفعات متتالية ، وهو يشبه التبديل في أن كلا منهما يؤدي إلى تخفيض عبء الفوائد ، ولكنه يختلف عنه في أنه يترتب عليه تخفيض مبلغ الدين أيضاً .

واستهلاك الدين لا يعدو أن يكون وفاء به ، فلكي يمكن استهلاك دين يجب أن يكون للدولة حتى الوفاء به في الوقت الذي تعترف فيه استهلاكه .

فاذا كان الدين مؤبداً فليس ثمة ما يمنع الدولة من استهلاكه في أي وقت تشاء وبالطريقة التي تروق لها ، لأن عدم تعيين أجل الوفاء بالدين المؤبد ، كما نعلم ، مشروط لصالحها ، فتستطيع أن تتنازل عنه حينما تريد .

أما إذا كان الدين ذا أجل فن الكتاب من يرى أنه ينبغي ، لكي تتمكن الدولة من استهلاكه قبل حلول أجله ، أن تكون قد احتفظت لنفسها حين إصداره بذلك الحق ، ومنهم من يجيز الاستهلاك دون حاجة إلى ذلك الشرط على ما سبق أن رأينا (٢) .

ويجب أن يجرى استهلاك الديون ذات الأجل في المواعيد وطبقاً للطريقة المقررة في عقد القرض . وقد تكتفى الدولة أحياناً بالنص على عدم جواز استهلاك الدين قبل مضي مدة معينة من تاريخ إصداره ، وعلى أن يكون الاستهلاك بعد مضي تلك المدة طبقاً للطريقة التي تراها الدولة .

(١) استهلاك : Amortissement

(٢) تراجع الفقرتين ٤٢٨ و ٤٢٩ ص ٣٤٦ فيما سبق

ويضار صاحب السند باستهلاكه إذا كان سعره في السوق أعلى من قيمته الاسمية ، وعلى العكس يستفيد من الاستهلاك إذا كانت قيمة السند في السوق أقل من قيمته الاسمية .

§ ١ — طرق الاستهلاك

الاستهلاك على أقساط سنوية (١) :

٤٤٧ — أكثر طرق الاستهلاك استعمالاً هي أن ترد الدولة لحملة السندات كل سنة جزءاً من الدين ، وقد يكون ذلك عن طريق تسديد قيمة كل سند على حدة مع فوائده على أقساط سنوية متساوية . فإذا كانت المدة المحددة لاستهلاك الدين عشر سنوات مثلاً ، سددت الدولة قيمة كل سند مع فوائده على عشرة أقساط سنوية متساوية ، محتوية كل قسط منها على جزء من أصل الدين والفوائد ، وفي السنوات الأولى يكون الجزء الذي يمثل الفوائد أكبر نسبياً من الجزء الذي يمثل أصل الدين ، ثم يأخذ هذا في التزايد وذلك في التناقص كلما قرب أجل الدين حتى يتم السداد .

وعيب هذه الطريقة أنها خطيرة على صغار حملة السندات لأنها قد تفرغهم بانفاق كل ما يدفع إليهم من أصل الدين وفوائده وبذلك يبددون رأس مالهم الذي كان مستثمراً في القرض .

الاستهلاك بطريق القرعة :

٤٤٨ — ولذلك فالغالب أن تختار الدولة كل سنة عدداً من السندات بطريق القرعة، وترد لأصحابها كل قيمتها الاسمية. فإذا كانت القيمة الاسمية للدين ٥ مليون جنيه موزعة على ٥٠ ألف سند ، وكانت المدة المحددة للاستهلاك عشر سنوات مثلاً ، فإن الدولة تختار كل سنة ٥ آلاف سند بطريق القرعة ، وترد قيمتها إلى أصحابها (٢).

(١) Amortissement par annuités terminables

(٢) لتسهيل عملية القرعة قد تقسم السندات إلى عدد من المجموعات مثل أ ، ب ، ج ، .. كل منها ذات أرقام متسلسلة ، وتسحب في كل سنة مجموعة منها تسدد جميع سنداتها .

وإذا كان القرض قد أصدر بسعر التكافؤ مع مكافأة تسديد ، سددت الدولة السند مع مكافأة التسديد .

الاستهلاك عن طريق شراء السندات من سوق الأوراق المالية :

٤٤٩ - تستطيع الدولة استهلاك سنداتنا عن طريق شرائها من البورصة وإعدامها ، وهذه الطريقة تفيد الدولة إذا كان سعر السندات في البورصة أقل من قيمتها الاسمية لأنها تبيع الفرق ، غير أنها لا تستطيع استهلاك عدد كبير من السندات بواسطتها ، لأن إقبالها على شراء السندات من البورصة يؤدي إلى ارتفاع ثمنها .

تدبير الأموال اللازمة للاستهلاك :

٤٥٠ - إذا كان القرض لأجل فإن الدولة تنص في شروطه عند إصداره على طريقة ومواعيد تسديده ، وفي هذه الحالة ينبغي أن تدرج في ميزانيتها المبالغ اللازمة لتسديد قيمة السندات التي يحل ميعاد استهلاكها أثناء السنة المالية ، غير أن الدولة لا ترتبط عادة عند عقد قرض بطريقة معينة ومواعيد محددة لاستهلاكه إلا إذا كان القرض صغيراً تستطيع تسديده من الإيرادات العادية للميزانية .

أما إذا كان القرض كبيراً نسبياً فإنها تكتفي في الغالب بالنص على استهلاكه بعد مرور مدة معينة من إصداره كعشر سنوات مثلاً ، وفي هذه الحالة تعمل الحكومة على سداد القرض بالطريقة التي تراها ، كالاستهلاك بالقرعة ، أو شراء السندات من البورصة ، وتدبير الأموال اللازمة لذلك من إيرادات غير عادية ، كالمبالغ الناتجة من بيع بعض أراضيها . كل ذلك بشرط أن يتم استهلاك سندات القرض جميعها عند حلول أجل القرض .

أما القرض المؤبد فنظر لأن الدولة ليست ملزمة بالوفاء به في مدة معينة ، فإنها تتبع في استهلاكه ، إذا أرادت ، الطريقة التي تختارها ، كالاستهلاك بالقرعة ، أو شراء السندات من البورصة ، وقد تدرج لهذا الغرض مبلغاً

سنوياً في الميزانية أو تخصص له فائض الميزانية ، أو المبالغ الناتجة من بيع بعض أراضيها .

§ ٢ - صندوق الاستهلاك

٤٥١ - لضمان انتظام عملية استهلاك الديون المؤبدة والديون المحددة الأجل التي ينص عند إصدارها على استهلاكها في مواعيد دورية بطريقة خاصة ، تنشئ بعض الدول ما يسمى « بصندوق الاستهلاك (١) » وتمده بمبلغ أصلي يعتبر كرأس مال ، وبمبلغ سنوي ، وقد تخصص له أحياناً نوعاً معيناً من الإيرادات العامة ، كحصول ضريبة معينة كضريبة التركات . ويشترى الصندوق من المبالغ التي تتجمع لديه ، سندات الدين من البورصة ، والسندات التي يشتريها إما أن تعدم أو يحتفظ بها ، فإذا احتفظ بها يتسلم الصندوق فوائدها السنوية ، ويستعملها في شراء سندات أخرى ، وبهذه الطريقة يزاد الاستهلاك باستمرار ، غير أن الاحتفاظ بالسندات يغري الحكومة بالتصرف فيها بالبيع إذا اشتدت حاجتها إلى الأموال ، وبذلك تعود إلى التداول ثانية ، مما يضيع معه مجهود الصندوق في استهلاك الدين العام . وقد أنشأت إنجلترا صندوقاً لاستهلاك الدين في الربع الأول من القرن التاسع عشر وكذلك فرنسا في سنة ١٨١٦ ، وكثير إنشاء صناديق الاستهلاك بعد الحرب العالمية الأولى نظراً لازدياد الديون العامة وزيادة كبرى وضرورة العمل على تخفيض أعبائها .

§ ٣ - الاستهلاك بطريقة الفائدة المركبة

٤٥٢ - شاعت في إنجلترا في أواخر القرن الثامن عشر فكرة لاستهلاك الديون عرفت باسم مقترحها ريتشارد برايس (Price) وهو قسيس إنجليزي وعالم رياضي ، تهدف إلى استهلاك الدين العام باستعمال

(١) صندوق الاستهلاك : Caisse d'amortissement بالفرنسية ، و Sinking Fund بالإنجليزية .

طريقة الفوائد المركبة ، ذلك أن استثمار مبلغ ما بفائدة مركبة يضاعفه مرات كثيرة ، فلو فرض أن خصص جنيه واحد سنوياً لاستهلاك دين قدره مائة جنيه بالطريقة العادية لاحتاج انقضاء الدين إلى مائة سنة ، بينما لو ثمر هذا القسط السنوى بفائدة مركبة بسعر ٥ ٪ لم تسديد الدين في ٣٧ سنة ، ولو كانت الفائدة ٤ ٪ لم تسديده في ٤١ سنة ، وهكذا .

وقد اقترح ريتشارد برايس بناء على هذه الفكرة تخصيص مبلغ سنوى لشراء سندات الدين العام، وبدلاً من إعدامها ، الاحتفاظ بها مع إضافة فوائدها السنوية إلى المبلغ السنوى المخصص لشراء سندات الدين ، وشراء سندات أخرى بالمبلغين ، وهكذا . ويؤدى ذلك إلى شراء جميع سندات الدين العام واستهلاكه بسرعة . ويمكن انشاء صندوق استهلاك ليقوم بهذه العملية . وقد طبقت هذه الفكرة في إنجلترا من سنة ١٧٨٦ إلى سنة ١٨٢٩ وفى بعض الدول الأخرى كالولايات المتحدة وفرنسا .

٤٥٣ - وهذه الفكرة ، رغم ما يبلو عليها من صحة من الوجهة الحسابية ، يعترض عليها بأن الفوائد التى تستولى عليها الدولة عن السندات التى تشتريها وتحتفظ بها ، إنما تدفعها الدولة بنفسها من إيراداتها السنوية ، فالدولة لم تكسب شيئاً من مصدر خارجي عنها ، ويكون مثل الدولة في هذه الحالة كمثل المدين الذى يحتفظ بسند الدين بعد تسديده بدلاً من إعدامه ، ويضع بجانبه في أول كل عام الفائدة التى كان يدفعها للدائن قبل تسديد الدين ، ويضيف إليها في العام التالى فائدة العام الثانى وفائدة الفائدة التى دفعها في العام الأول وهكذا ، فإنه بعد عدد من السنين يتجمع لديه من هذه الفوائد وفوائد الفوائد ما يزيد عن قيمة الدين الأصلية ، غير أنه في الواقع لم يكسب من هذه العملية شيئاً ، لأنه هو الذى دفع من نفسه لنفسه ، ولا تعلو العملية أن تكون ادخارا من جانب ، وهذا بخلاف صاحب المال الذى يقرض ماله للغير فيستثمره هذا الغير ، ثم يدفع عنه فائدة من بعض ما ينتج عن هذا الاستثمار ، يضاف إلى ذلك أنه كلما زاد رصيد الاستهلاك بتوالى السنين ازداد الطلب على شراء

سندات الدين ، فترفع ثمنها مما لا يمكن الدولة من الحصول إلا على كمية أقل منها ، هذا فضلا عن أن وجود رصيد الاستهلاك يجرى الدولة بالتصرف فيه إذا اشتدت حاجتها إلى الأموال . .

المبحث الخامس

توقف الدولة أو امتناعها عن الدفع

٤٥٤ - قد تعلن الدولة توقفها أو امتناعها عن دفع فوائد الدين أو أصله ، والتوقف إما أن يكون كلياً أو جزئياً ، مؤقتاً أو نهائياً ، فالكلى يكون إذا توقفت الدولة أو امتنعت عن دفع فوائد الدين أو أصله ، أما الجزئى فيكون إذا أخلت الدولة بشروط عقد القرض ، وقد مرت بنا بعض أمثلة للتوقف الجزئى (التثبيت الإجبارى ، والتبديل الإجبارى) ، وفيما يلي أمثلة أخرى : تخفيض أصل الدين ، تخفيض فوائده ، تجريد الكوبونات ، ارغام الدائنين على قبول سندات بدلا منها ، تخفيض العملة أو تثبيتها بأقل من قيمتها الأولى أو تركها وانشاء عملة جديدة .

والتوقف أو الامتناع عن تسديد الدين أو الفوائد ظاهرة تميز بها القرن التاسع عشر لكثرة نشوب الثورات والحروب الأهلية أثناءه، ولأن الدول كانت تقرض بشروط شديدة من حيث ارتفاع سعر الفائدة ، وأقساط السداد .

ومن الدول التى توقفت أو امتنعت عن الدفع خلال القرن التاسع عشر عدة مرات : أسبانيا ، والبرتغال ، والنمسا ، والروسيا ، واليونان ، وتركيا ، ومصر ومعظم دول أمريكا اللاتينية .

وفى القرن العشرين بعد الحرب العالمية الأولى : روسيا ، وألمانيا ، والنمسا ، واليونان ، وشيلي ، والبرازيل ، وأوروغواى ، وكولومبيا .

وقد كانت كلمة « الإفلاس » تستعمل للتعبير عن توقف الدولة عن الدفع ، على أنه ينبغي أن نلاحظ إذا استعملنا تلك الكلمة ، أن إفلاس الدولة غير إفلاس الأفراد أو الشركات الذى ينظمه القانون الخاص ، ولا علاقة

له به من حيث أسبابه أو نتائجه ، أما الآن فتستعمل مصطلحات أخرى غير كلمة الإفلاس للتعبير عن توقف الدولة عن الدفع مثل « تأجيل الديون أو تجميد الاعتمادات » .

وليس لتوقف الدولة أو امتناعها عن دفع ديونها أى جزاء قانونى ، وإذا كان الدين خارجياً فقد تلجأ الدولة الدائنة إلى الضغط السياسى أو المادى على الدولة المدينة المتوقفة عن الدفع ، وتم التسوية بالصلح فتتنازل الدولة الدائنة عن شىء من حقوقها مساعدة للدولة المدينة فى الوفاء بياق التزاماتها ، بدلا من ضياع جميع حقوقها ، ومن أمثلة هذه التسويات ما حدث فى مصر سنة ١٨٧٦ إلى ١٨٨٠ . وفى بعض الدول الأخرى كتركيا وتونس وأسبانيا واليونان . وتودى التسوية فى الغالب إلى وضع رقابة دولية على مالية الدولة المدينة كما حدث فى مصر .

انهيار العملة :

٤٥٥ - قد تتخلص الدولة من ديونها تحلصاً كلياً على أثر انهيار نقدها نتيجة التضخم السريع ، كما حدث فى ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى ، عندما انخفضت قيمة المارك إلى الصفر فى سنة ١٩٢٣ ، إذ تمكنت الدولة من تسديد دينها بالماركات الورقية التى لا قيمة لها ، فهى وإن كانت قد قامت بتعهداتها قبل المقرضين من الوجهة القانونية ، إلا أن دينها قد انعمى فعلا دون مقابل (١) .

على أن انقضاء الدين على هذا النحو نادر الحلوث ، والغالب أن يقتصر الأمر على انخفاض قيمته الحقيقية نتيجة تدهور قيمة النقود .

(١) لما تدهور المارك الألمانى بعد الحرب العالمية الأولى اضطرت ألمانيا إلى اصدار عملة جديدة هى الرايشارك ، على أن تستبدل بالعملة القديمة العملة الجديدة على أساس أن الرايشارك الواحد يساوى ألف مليار من الماركات القديمة ، وبهذا تقلصت من دينها العام ، لأن الدين الطويل الأجل منه كان يبلغ وقتئذ ستين مليار من الماركات القديمة أى ما لا يساوى رايشاركا واحداً من العملة الجديدة .

الفصل الرابع

الآثار الاقتصادية للقروض العامة (١)

٤٥٦ - تمتد كل من القروض والضرائب الدولة بالموارد ، غير أن لكل منهما آثاراً اقتصادية تختلف عن الآثار التي للآخرى، ويرجع ذلك الى أن القروض اختيارية ، بينما الضرائب إجبارية ، وأن القروض لا يترتب عليها نقصان في ثروة الأفراد كالضرائب ، ولكن يترتب عليها تغير في شكل تلك الثروة ، وأن مصدر الأموال المقترضة ، يختلف عادة عن مصدر الأموال التي تدفع كضريبة .

ويمر القرض بثلاث مراحل ، لكل منها آثارها الاقتصادية : مرحلة الاقتراض ، ومرحلة اتفاق الأموال المقترضة ، ومرحلة تسديد الدين . وسوف نفرد مبحثاً خاصاً لدراسة آثار كل مرحلة ، ثم ندرس في مبحث رابع تأثير القروض العامة في توزيع الدخل القومي .

المبحث الاول

آثار عملية الاقتراض

تتوقف الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض على مصدر الأموال المقترضة.

-
- بعض المراجع :
- Due J.F., Government Finance, 1945.
- Hansen. A., Fiscal Policy and Business Cycles. New York; 1941.
- Harris, S. E., The National Debt and The New Economics. N. York, 1947.
- Hubbard, J.C, Creation of Income by Taxation, 1950
- Lerner, A. P., The Burden of the National Debt. New York, 1948
- Robinson, R. T., Monetary Aspects of National Debt Policy, 1945.
- Somers, H.E., Public Finance and National Income. 1949,
- Taylor, P, E., The Economics of Public Finance, New york, 1953

ذلك أن الدولة قد تقتصر من الأفراد، أو من البيوت المالية غير البنوك التجارية، أو من البنوك التجارية، أو من البنك المركزى .

§ ١ - الاقتراض من الأفراد ومن البيوت المالية غير البنوك التجارية

٤٥٧ - يكتب الأفراد عادة فى سندات القروض العامة من مدخراتهم التى تنتظر الاستثمار، أو من حصيلة بيع ما يمتلكونه من سندات المشروعات الخاصة، ولذلك لا يتأثر استهلاكهم بالقروض كثيراً، إلا إذا كان القرض من القروض الاجبارية، كالقروض التى تلجأ إليها الدولة أثناء الحروب، فإنه يؤدى إلى الحد من الاستهلاك.

كذلك تكتتب البيوت المالية غير البنوك التجارية (كشرركات التأمين وبيوت الادخار) فى سندات القروض العامة إما بما لديها من أموال سائلة، أو من حصيلة ما يتبعه مما يكون لديها من سندات المشروعات الخاصة .

§ ٢ - الاقتراض من البنوك التجارية

٤٥٨ - تختلف البنوك التجارية عن الأفراد والبيوت المالية فى أنها تستطيع انشاء القوة الشرائية، على عكس البيوت المالية، فاذا كان لديها احتياطات نقدية زائدة، فإنه يمكنها أن تقدم قروضاً إضافية تزيد عدة مرات على تلك الاحتياطات. بهذا تستطيع البنوك التجارية أن تشتري سندات عامة بما يزيد كثيراً على احتياطاتها النقدية الفائضة، دون أن تضطر إلى تخفيض قروضها للمشروعات الخاصة، لأن القوة الشرائية التى تستعملها فى شراء السندات العامة قوة شرائية جديدة وليست منقولة، ويترتب على ذلك أنه ليس للاقتراض من البنوك التجارية أية آثار انكماشية بل له على العكس آثار توسعية، ما دامت لدى البنك احتياطات نقدية زائدة، أما إذا لم يكن لديه احتياطات زائدة فإن شراءه للسندات العامة يكون على حساب القروض الأخرى، وفى هذه الحالة تشبه الآثار الناتجة عن اكتتابه فى القروض العامة، الآثار الناتجة عن اكتتاب البيوت المالية الأخرى .

٣٨ - الاقتراض من البنك المركزى

٤٥٩ - يكتب البنك المركزى فى سندات القرض عن طريق انشاء قوة شرائية جديدة، كما فى حالة البنوك التجارية التى لديها احتياطات فائضة، ويقيد البنك هذه القوة الشرائية فى حساب الحكومة لديه ، وتسحب الحكومة منها ما تريد دفعه من الأموال للموردين والمقاولين وغيرهم ، وهؤلاء يودعون الأموال التى يحصلون عليها فى البنوك التجارية التى يتعاملون معها، فالقوة الشرائية التى تحصل عليها الدولة من البنك المركزى هى غير القوة الشرائية التى يبد الأفراد ، وليست على حساب الأرصدة المخصصة لقروض المشروعات الخاصة ، ولذلك فإن لاقتراض الدولة من البنك المركزى آثاراً توسعية .

٤٦٠ - **والملاحظة** أن الاقتراض العام لا يؤثر كثيراً فى حجم الاستهلاك إلا إذا احتوت السندات على مزايا تغرى الأفراد بزيادة الادخار ، أو لجأت الدولة إلى القرض الإجبارى حيث يضطر الأفراد إلى التقليل من استهلاكهم .

أما فيما يتعلق بالاستثمار ، فإن عملية الاقتراض فى حد ذاتها وبصرف النظر عما يتلوها من اتفاق تميل إلى أن يكون لها أثر انكماشى ، ذلك أنه يترتب على الاقتراض العام انخفاض فى كمية الأموال التى يملكها الأفراد والمعدة للتوظيف فى الأوراق المالية الجديدة للمشروعات الخاصة أو للاقتراض لها ، ويحدث مثل هذا الأثر إذا اشترت السندات الجديدة شركات التأمين وغيرها من البيوت المالية غير البنوك التجارية ، وكذلك البنوك التجارية إذا لم يكن لديها احتياطات نقدية فائضة، أما إذا كان لديها احتياطات زائدة فإن الاستثمار الخاص لا يتأثر بالاقتراض العام .

٤٦١ - ويؤدى تحول الطلب من الأوراق المالية للمشروعات الخاصة إلى السندات العامة إلى انخفاض أسعار الأولى مما يترتب عليه ارتفاع سعر الفائدة عليها . وهو ما يعوق الاستثمار الخاص إذ يجعل حصول المشروعات الخاصة على الأموال بسعر فائدة أعلى ، غير أنه فى استطاعة البنك المركزى

أن يتدخل لحفظ أثمان الأوراق المالية الخاصة من التدهور ، وللمنع بالتالى أسعار الفائدة عليها من الارتفاع ، وليزيد من عرض النقود ، وذلك باستعمال سياسة السوق المفتوحة .

من هذا نرى أنه ليس من الضرورى أن يقل حجم الاستثمار نتيجة الاقتراض العام ما دام فى استطاعة النظام المصرفى أن يحد من ارتفاع سعر الفائدة ارتفاعاً كبيراً ، ويلاحظ أن وجود ديون عامة كبيرة يجعل السلطات العامة تعزف عن السياسات النقدية الانكماشية لما يترتب عليها من ارتفاع فى سعر الفائدة ، وزيادة فى أعباء ديونها ، وهو أمر يفيد منه الاستثمار الخاص .

٤٦٢ - وإذا قارنا بين الآثار الناتجة عن إصدار القرض والآثار الناتجة عن جباية الضرائب ، لوجدنا أن جباية الضرائب لها آثار انكماشية كبيرة على الاستهلاك والاستثمار ، على العكس من القروض فإن آثارها الانكماشية كما رأينا ضئيلة بالنسبة إلى الاستهلاك ، ومحدودة بالنسبة للاستثمار . بل قد يكون لها آثار توسعية فى بعض الظروف .

المبحث الثانى

آثار اتفاق الأموال المقرضة

قد تنفق الدولة حصيلة قرض داخلى فى الداخل أو فى الخارج ، كما قد تنفق حصيلة قرض خارجى فى الداخل ، ثم أن وجود القرض له أثره على حملة السندات من مستهلكين ومستثمرين ، هذا الى جانب ما لاتفاق القرض من أثر على الاقتصاد القومى ، وسوف ندرس فيما يلى كل حالة من هذه الحالات .

١ § - اتفاق القرض الداخلى داخل الدولة

٤٦٣ - لاتفاق حصيلة القرض داخل الدولة آثار توسعية أكثر مما لاتفاق حصيلة الضرائب ، ويزداد مدى تلك الآثار التوسعية إذا كان مصدر الأموال المقرضة أموالاً عاطلة ، أو أموالاً انشأتها البنوك التجارية والبنك المركزى ، إذ يضاف طلب الدولة للسلع والخدمات إلى طلب الأفراد ، بدلا

من أن يحل محله (كما لو كان مصدر القرض أموالاً موظفة) ، وعندما تنفق الدولة حصيلة القرض تنتقل ودائع الدولة إلى الأفراد ، فتزداد جملة ودائع البنوك ، يضاف إلى ذلك أن جزءاً من السندات التي اشتراها الأفراد والهيئات الخاصة يستعمل عادة للاقتراض عليه من البنوك ، وبذلك يستعيد حملة السندات جانباً من القوة الشرائية التي استعملوها في شراء السندات عن طريق التوسع في الائتمان ، ويتنافس الأفراد المقترضون والدولة المقترضة على السلع والخدمات ، فإذا كان هناك جانب كبير من القوى الانتاجية عاطلاً وعدد كبير من العمال في حالة بطالة أثناء الفترة التي تنفق فيها الدولة حصيلة القرض ، فإن زيادة الطلب الناشئة عن بيع سندات القرض إلى البنوك ، وعن القروض التي تقدمها البنوك على السندات التي اشتراها الأفراد ، قد تؤدي إلى زيادة في الإنتاج ، ولا يكون تأثير اتفاق الأموال المقترضة على مستوى الائتمان كبيراً .

أما إذا كان نشاط الأعمال في أوجه ، فإن زيادة الطلب تؤدي إلى ارتفاع الأسعار ارتفاعاً تضخمياً .

٤٦٤ - كذلك تتعرض الدول المتخلفة للتضخم إذ أنفقت الأموال المقترضة في تكوين رؤوس أموال أي في زيادة معدل تراكم رأس المال حيث تقوم الدولة بدور إيجابي في التنمية الاقتصادية ، ذلك أن التصنيع يحول اليد العاملة عن الزراعة وعن إنتاج سلع الاستهلاك . فيقل إنتاج السلع الاستهلاكية مع زيادة الطلب عليها ، ويرتفع مستوى الأسعار ، وبخاصة لأن الميل الحدي للاستهلاك كبير لدى الطبقة العاملة .

٤٦٥ - والغاية من زيادة نفود الودائع الناتجة عن بيع سندات القروض العامة إلى البنوك التجارية ، ومن اقراض البنوك التجارية لحملة السندات ، تهيء أساساً تقليدياً إما لتوسع في النشاط الاقتصادي وإما إلى ارتفاع تضخم في الائتمان ، تبعاً لحالة النشاط الاقتصادي في ذلك الوقت .

هذا فيما يتعلق باتفاق حصيلة القرض داخل الدولة وهي الحالة الغالبة .

٢٥ - اتفاق القرض الداخلى خارج السنولة

٤٦٦ - قد تقترض الدولة من داخلها ، وتنفق حصيلة القرض فى الخارج ، كما فعلت الولايات المتحدة أثناء الحرب العالمية الأولى ، إذ أنفقت جانباً من حصيلة قروضها الداخلية فى فرنسا ، لشراء سلع وخدمات فيها . وفى هذه الحالة لا تنافس الدولة الأفراد والمشروعات الخاصة على السلع والخدمات فى السوق الداخلية . وما لم تكن جميع السندات قد بيعت للبنوك التجارية ، وتكون هذه قد اشترتها بنقود أنشأتها ، فإن مشترى السندات فى الداخل لا يستعيدون القوة الشرائية كلها التى أقرضوها للدولة ، إذ أن بعض حملة السندات يعتبرونها وسيلة لاستثمار أموالهم فحسب ولا يقترضون عليها ، أما البعض الآخر ، وهم من يريدون الاقتراض عليها ، لا تقرضهم البنوك إلا جزءاً من قيمة سنداتهم ، ومن ثم تقل القوة الشرائية التى فى أيدي الأفراد ، وينخفض طلبهم على السوق الداخلية ، بينما لا يزداد طلب الدولة على تلك السوق ، إذ أنها تنفق ما اقترضته فى الخارج ، ويكون أثر مثل هذا القرض حينئذ أن يخفف من ضغط الشراء على السوق الداخلية ، وهذا قد يقلل من أثر التضخم الذى قد ينتج من عوامل أخرى ، أو يحدث انكماشاً ، أو يترتب عليه تراجع فى النشاط الاقتصادى حسب الظروف الحارية للأعمال .

٤٦٧ - إلى جانب هذه النتائج المالية المباشرة لانفاق حصيلة القرض الداخلى فى الخارج ، توجد آثار أخرى تتصل بعلاقات الدولة الاقتصادية بالخارج ، نشير إليها باختصار : ينشأ عما تشتريه الدولة بالخارج قدر اضافى من الكمبيالات مسحوبة على مراكزها المالية ، يكون لها نفس الأثر الذى يكون لواردات تساويها فى القيمة ، تضاف إلى ميزان المدفوعات للدولة التى تجرى المدفوعات الخارجية ، وإذا فرضنا بقاء الأشياء الأخرى على حالها فإن ميزان المدفوعات يصبح فى غير صالح الدولة ، وإذا لم يكن

هناك تثبيت دولي للصرف فان الذهب يأخذ في الخروج من الدولة (إذا كان الذهب يتمتع بحرية الحركة بين الدول) أو تنشط صادرات الدولة .

§ ٣ - اتفاق القرض الخارجى داخل الدولة

٤٦٨ - إذا أصدرت الدولة القرض فى الخارج، وأنفقت حصيلته فى الداخل، فان التضخم الناتج يكون أكبر مما لو كان القرض داخلياً وأنفق فى الداخل . لأنه لا يترتب على القرض الخارجى امتصاص أية قوة شرائية فى الدولة المقرضة، تعوض القوة الشرائية التى حصلت عليها الدولة، وتستعمل الدولة القوة الشرائية الإضافية لمافسة الأفراد على السلع والخدمات، وبما أن هؤلاء لم يتنازلوا عن القوة الشرائية التى بأيديهم لشراء سندات القرض (لأنه أصدر فى الخارج) فانهم يستمرون فى محاولة شراء السلع والخدمات حسب حاجتهم الأصلية إليها، وهذا التنافس بين الدولة والأفراد إما أن يزيد فى الإنتاج الداخلى، وإما أن يرفع الأسعار إلى حد كاف لابتعاد قدر من الطلب عن السوق، يكفى لكى تستطيع الدولة سد حاجتها، وسواء أكان الجهاز الإنتاجى يعمل بكامل قوته أو بجزء منها، فان ظروف الأعمال الجارية، هى التى ستحدد أتكون النتيجة ارتفاعاً فى الأثمان أو توسعاً فى الإنتاج.

٤٦٩ - وفى هذه الحالة أيضاً تظهر نتيجة اضافية فى نطاق علاقات الدولة الاقتصادية بالخارج، هى أن الدولة المقرضة تستطيع الحصول على حصيلة القرض الخارجى عن طريق سحب الكياليات على الودائع الأجنبية الموضوعة تحت تصرفها، والنتيجة هنا عكس نتيجة اتفاق حصيلة قرض داخلى فى الخارج، إذ يصبح ميزان المدفوعات فى صالح الدولة المقرضة ويميل الذهب إلى الورد إلى الدولة كما تميل وارداتها إلى الازدياد .

٤٧٠ - أما الأموال التى تقرضها الدولة من الخارج وتنفقها فى الخارج فلا تؤثر على النشاط الإنتاجى داخل الدولة، ولا يترتب عليها تضخم أو انكماش، ولا تتأثر الأسواق الداخلية باصدار القرض ولا باتفاق حصيلته ولا يكون هناك أى تأثير على الصرف الخارجى فى تلك المرحلة .

§ ٤ - أثر وجود القرض على أصحاب السندات

٤٧١ - رأينا فيما سبق تأثير إصدار القرض ، ثم تأثير اتفاق حصيلته . على أن مجرد وجود سندات القرض له آثاره على استهلاك أصحاب السندات ، وعلى استثمارهم .

ففيما يتعلق بالاستهلاك ، يزداد في الغالب ميل أصحاب السندات إلى الاستهلاك نتيجة تملكهم للسندات ، إذ يشعرون أن في استطاعتهم اتفاق نسبة أكبر من دخولهم على الاستهلاك . ومن ثم قد يكون للقرض آثار تضخمية ، وبخاصة إذا شعر الأفراد بأن هناك نقصاً في السلع الاستهلاكية ، إذ من السهل عليهم تحويل سنداتهم إلى قوة شرائية سائلة واستعمالها في الشراء .

أما فيما يتعلق بالاستثمار ، فإن وجود سندات لدى المنتجين يساعدهم على توسيع مشروعاتهم ، إذ أنها ذات سيولة كبرى ، ويستطيعون الاقتراض بضمانها ، أو بيعها بسرعة ودون خسارة كبيرة ، كما تستطيع البنوك التجارية أن تزيد احتياطياتها من النقود ، وأن تتوسع بالتالي في اقراض المستثمرين في أى وقت ، عن طريق خصم ما لديها من السندات أو بيعها .

§ ٥ - أثر اتفاق القرض في الاقتصاد القومى

٤٧٢ - لاشك فيما لطريقة اتفاق حصيلة القروض من تأثير على الاقتصاد القومى . فإذا أنفقت النقود المقرضة في أغراض غير منتجة كالحروب ، فإن عبأها يكون كبيراً على الجيل الحالى والجيل القادم .

وإذا انفقتم لتمويل مشروعات استهلاكية ، أو خدمات لا تغل لإيراداً ولا تزيد من انتاجية العمل ورأس المال فإنها قد لا تفيد سوى طبقات معينة :

أما إذا انفقتم لتمويل مشروعات استثمارية ، مما يؤدى إلى زيادة انتاجية العمل ورأس المال ، وزيادة الموارد المالية للدولة ، كمشروعات الرى ، وبناء الخزانات ، ومشروعات الصرف ، ومشروعات توليد الكهرباء ، والمشروعات الصناعية ، وطرق المواصلات الكبرى التى فصل المناطق الصناعية

والتجارية بمراكز التعدين ، فان الدين يقل عبوه في المستقبل ، لأن هذه المشروعات تدر دخلاً إما بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر تدفع منه القوائد وأصل الدين ، هذا إلى أن المشروعات المذكورة تسرع في معدل تراكم رأس المال وهو ما يؤدي إلى زيادة الدخل القوي زيادة كبيرة .

المبحث الثالث

آثار تسديد الديون العامة

٤٧٣ - الآثار الاقتصادية لتسديد الديون العامة هي بوجه عام عكس الآثار الناتجة عن إصدارها ، فإذا كانت الأموال التي تنفقها الدولة داخلها قد أتت في الأصل من قروض خارجية فان تسديدها يؤدي إلى سحب جانب من القوة الشرائية من المستهلكين أو المستثمرين في الداخل ونقلها خارج الدولة ، أى أن جزءاً من القوة الشرائية يستبعد نهائياً من السوق الداخلى بواسطة الضرائب ، ولا يعوض بغيره ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى انكماش يقابل التوسع في الأعمال أو التضخم الذى حدث نتيجة الاقتراض وانفاق المبلغ المقرض .

٤٧٤ - وكما أن التوسع في الأعمال أو التضخم الناتج عن قرض داخلى أقل ظهوراً مما لو كان القرض خارجياً ، فكذلك يترتب على تسديد القرض الداخلى انكماش أقل ظهوراً ، ويكاد يكون من المؤكد أن يصحب تسديد القرض الداخلى شيء من الانخفاض في الأثمان والانكماش في الائتمان ، صحيح أن القوة الشرائية التي سحبتها الدولة من الأفراد بواسطة الضرائب قد دفعت لحملة السندات التي سددت ، ولكن إذا كان حملة السندات من البنوك التجارية أو البنك المركزى ، فان التسديد يحول استثمار البنك الى احتياطي دون أن ينشئ قوة شرائية جديدة تعوض القوة الشرائية التي أخذتها الدولة من دافعي الضرائب ، أما إذا كان حملة السندات من الأفراد أو البيوت المالية غير البنوك التجارية ، فانهم قد يستعملون الأموال المسددة للانفاق

الجارى أو للاستثمارات الجديدة التى تعوض التأثير الانكماشى الذى للضرائب ولكن إلى الحد الذى استعملت فيه بعض السندات للاقتراض عليها فان تسديدها يضيف القليل إلى القوة الشرائية الفعلية لحملة السندات السابقين .

ويكون الانكماش أكبر كلما كانت الضرائب التى تستعمل حصيلها فى تسديد الدين من الضرائب التى يقع عبؤها على أصحاب الدخول الصغيرة لأنها تنقل القوة الشرائية من الطبقات التى يشتد عندها الميل إلى الاستهلاك إلى الطبقات التى يقل عندها ذلك الميل .

٤٧٥ - يتضح مما تقدم أنه نظراً لاختلاف الآثار الاقتصادية لشراء الأفراد لسندات القروض العامة وشراء البنوك لها ، والآثار الاقتصادية لتسديد الديون إلى الأفراد ، وتسديدها إلى البنوك التجارية ، فان الدولة تستطيع أن تؤثر تأثيراً كبيراً فى سير النشاط الاقتصادى للبلاد، عن طريق عمليات قروضها .

فاذا سددت بعد الحرب قرضاً كانت سنداتة قد بيعت فى الأصل إلى الأفراد ، ولا تزال إلى حد كبير فى أيديهم ، فانها بذلك تمنح البلاد قوة شرائية كبيرة، إذا استطاعت الحصول على الأموال اللازمة لهذا التسديد دون امتصاص شىء من القوة الشرائية الموجودة ، وبذلك تتيح للأثمان أن ترتفع وللأعمال أن تنشط .

كذلك إذا باعت سندات قرض جديد للبنوك التجارية فانها تتمكن من الحصول على قوة شرائية جديدة دون امتصاص القوة الشرائية الموجودة ، ومما لا شك فيه أنها عندما تسدد الإصدار الجديد فى المستقبل إلى البنوك التجارية ، فانها ستفقد قوة شرائية . وتستطيع الدولة أن تلائم بين برنامج إدارة دينها وبين المركز الاقتصادى للبلاد بتصرفها فى عنصر الزمن ، وجعله عنصراً إيجابياً أكثر منه سلبياً لضبط النشاط الاقتصادى .

المبحث الرابع

تأثير القروض العامة في توزيع الدخل القومى

ندرس في هذا المبحث تأثير اتفاق حصيللة القرض ، ثم تأثير دفع الفوائد في توزيع الدخل القومى .

§ ١ - تأثير اتفاق النقود المقرضة على توزيع الدخل القومى

٤٧٦ - يترتب على اتفاق الدولة للنقود المقرضة ارتفاع في الدخل الحقيقى للأفراد الذين يستفيدون من هذا الاتفاق ، دون أن ينخفض الدخل الحقيقى لأصحاب السندات .

فإذا كان معظم من يحصلون على الدخول الإضافية من ذوى الدخل المحدود ، فإن اتفاق النقود المقرضة يترتب عليه تقريب في توزيع الدخل الحقيقى .

وإذا ترتب على اتفاق الأموال المقرضة زيادة القوة الشرائية بنسبة أكبر من زيادة كمية السلع والخدمات فإنه يودى إلى التضخم النقدى . فإذا لم تعمل الدولة على زيادة كمية السلع أو تحد من الطلب بواسطة البطاقات ، فإن أصحاب الدخول المحدودة يضارون من القرض ، إذ ترتفع الأسعار وتتوزع الدخول الجديدة في غير صالحهم .

§ ٢ - تأثير دفع الفوائد على توزيع الدخل القومى

٤٧٧ - يتوقف ذلك على طريقة توزيع سندات القرض على طبقات المجتمع ، وعلى نوع الضرائب التى تستعمل حصيلتها في تسديد الفوائد .

فإذا كان معظم السندات بيد أصحاب الدخول الصغيرة وصغار المدخرين ، وكانت الفوائد تدفع من حصيللة الضرائب التصاعدية ، فإنه يترتب على دفع الفوائد نقل للدخل من أصحاب الدخول الكبيرة إلى ذوى الدخول الصغيرة .

وعلى العكس من ذلك، إذا كانت معظم السندات بيد أصحاب الدخول الكبيرة وكانت الفوائد تدفع من حصيلة الضرائب غير المباشرة أو الضرائب المباشرة النسبية، فإن توزيع الدخل القوي يزداد سوءاً، وبخاصة إذا أعفيت سندات القرض من الضرائب، إذ يترتب على دفع الفوائد نقل للدخل من أصحاب الدخول الصغيرة إلى أصحاب الدخول الكبيرة.

والغالب في سندات القروض العامة أنها لا تلبث أن تتركز بعد مضي فترة من الزمن بين أيدي الطبقات الغنية، مما يترتب عليه تركيز الفوائد في أيديهم، ولذلك فإنه ينبغي أن تسدد الفوائد من حصيلة الضرائب التصاعدية، كما يجب عدم إعفاؤها من الضرائب، حتى لا يزداد توزيع الدخول على طبقات المجتمع سوءاً.

الفصل الخامس

دين مصر العام

البحث الاول

نشأة الدين العام المصرى (١)

اصل الدين المصرى العام واغراضه :

٤٧٨ - لم يكن لمصر دين عام قبل سنة ١٨٦٢ حيث عقد سعيد باشا والى مصر فى ذلك الوقت مع أحد البنوك الانجليزية أول قرض ، وكانت قيمته ٣,٢٩٢,٨٠٠ جنيه انجليزى بفائدة ٧٪ ومدته ٣٠ سنة وسعر إصداره ٨٢,٥ ، وخصص لضمانه لإيراد إقليم روضة البحرين الذى يضم الآن محافظات المنوفية والغربية وكفر الشيخ ، هذا إلى جانب عدة ديون سائرة عقدها أيضاً أثناء ولايته .

٤٧٩ - ولما تولى اسماعيل باشا حكم مصر أسرف فى الاقتراض من المالىين الأجانب حتى بلغ الدين العام فى أواخر أيامه ٩١ مليوناً من الجنيهات الانجليزية ، وهو مبلغ كبير بالنسبة لموارد البلاد فى ذلك الوقت . ولم تكن سياسته فى الاقتراض سياسة سليمة ، إذ ولو أنه اقترض للاتفاق على كثير من المشروعات العامة النافعة ، كشق الترع وتطهيرها ، وانشاء الجسور والسكك

(١) بعض المراجع : وزارة المالية ، دين مصر العام (لغاية ١٠ سبتمبر سنة ١٩٤٣) ، القاهرة ١٩٤٣ - تقرير لجنة المالية بمجلس النواب بتاريخ ٢٠ يوليه سنة ١٩٤٠ عن مشروع القانون الخاص بالدين المضمون والتمتاز والموحد وبالقضاء صندوق الدين - تقرير للجنة المالية بمجلس النواب عرض على المجلس بمجلس ١٥ سبتمبر سنة ١٩٤٣ عند النظر فى الرسوم بقانون بالاذن لوزير المالية فى تحويل الدين العام .

الحديدية والتلغرافات والمناثر ، واصلاح مينائى الاسكندرية والسويس ،
وانشاء مصانع للسكر ، وتسديد ثمن نصيب مصر فى أسهم قناة السويس ،
إلا أنه كان يتفق عليها فى بدخ واسراف ، كما أنفق كثيراً من المبالغ المقرضة
على أعمال لا تدعو الضرورة إليها ، أو لا تغل إيراداً يمكن أن تسد منه
فوائد الديون وأقساطها ، يضاف إلى ذلك ضياع بجانب كبير من القروض
كمصروفات على عقدها ، ويرجع هذا إلى قلة خبرة ودراية القائمين بالادارة
فى ذلك الوقت بالشئون المالية التى كانت تسير على عكس القواعد المالية
الصحيحة ، هذا إلى جشع المالىين الأجانب .

وقد قدر ما أنفق من القروض على الانشاءات العامة والخاصة بحوالى
٤٠ مليوناً من الجنيهات ، وما أنفق منها على قناة السويس بحوالى ١٦ مليوناً ،
وقد ردت الحسائر الناتجة عن عمليات التعاقد بمبلغ ٢٢ مليوناً ، وهناك ما يبلغ
نحو ٢٠ مليوناً لا تعرف الأغراض التى أنفقت فيها .

وكان اسماعيل يقترض أيضاً لشئونه الخاصة ولاصلاح الدوائر الحديدية ،
وعرفت الديون المقرضة لهذا الغرض « بديون الدائرة السنية » .

ولم يكتف اسماعيل بالقروض ، فباع نصيب مصر من الأسهم التأسيسية
لشركة قناة السويس وعددها ١٧٦,٠٠٠ سهم إلى الحكومة الانجليزية فى
٢٦ نوفمبر سنة ١٨٧٥ بمبلغ أربعة ملايين من الجنيهات .

التوقف عن الوفاء وانتهاء صندوق الدين :

٤٨٠ - أدى ارتفاع مبلغ الفوائد ورصيد الاستهلاك (٥.٩ مليون
جنيه انجليزى من ميزانية تقدر بثمانية ملايين من الجنيهات) ، وتقارب مواعيد
الاستحقاق إلى ارتباك المالية المصرية ، مما دعا الخديو اسماعيل أن يطلب من
الحكومة الانجليزية ارسال خبير مالى لبحث وسائل الإصلاح ، فأرسلت
له فى ديسمبر سنة ١٨٧٥ لجنة مكونة من أربعة من موظفيها برئاسة مستر
ستيفن كيف (Cave) ، وأعدت هذه اللجنة تقريراً ضمنته بعض المقترحات
منها تقسيم الديون إلى قسمين : ديون قصيرة اقترحت سدادها ، وديون

طويلة اقترحت تثبيتها في دين واحد لمدة ٥٠ عاماً، ومنها انشاء مراقبة مالية يرأسها موظف انجليزي . ولكن الخديو اسماعيل لم يأخذ بهذه المقترحات ، لما احتوت عليه من قيود لسلطته الإدارية .

٤٨١ - أخذت الحالة بعد ذلك تزداد سوءاً حتى صدر أمر عال في ٦ أبريل سنة ١٨٧٦ يقضى بإيقاف دفع قيمة السندات والفوائد المستحقة في ذلك الوقت ، كما صدر في ٢ مايو من السنة ذاتها أمر عال بانشاء « صندوق الدين العمومى » تديره لجنة مكونة من أربعة أعضاء من الأجانب يعينهم الخديو بناء على اقتراح فرنسا وانجلترا وإيطاليا والنمسا ، ويتولى الصندوق تحصيل الايرادات المخصصة لخدمة الدين من المصالح الحكومية ، وصرف الفوائد للدائنين ، وتعهدت الحكومة بعدم إحداث أى تعديل في نظام الضرائب المخصصة لخدمة الدين من شأنه أن يقلل من حصيلها إلا بعد موافقة لجنة صندوق الدين ، وبألا تعقد أى قرض جديد إلا لحاجة ملحة ، وبعد استئذان اللجنة المشار إليها ، كما تعهدت بالعمل على توحيد الدين العام . وفي ٧ مايو سنة ١٨٧٦ صدر أمر عال بتحويل جميع الديون إلى دين واحد مقداره ٩١ مليوناً من الجنيهات الانجليزية وفائدته ٧٪ ومدته ٦٥ سنة ، ووضع نظاماً للتحويل لم يحظ برضاء الدائنين . فالفوا لجنة اقترحت فصل دين الدائرة السنية عن ديون الحكومة ، وتوحيد هذه الأخيرة مع تقسيمها إلى قسمين الدين الموحد بمبلغ ٥٩ مليون جنيه انجليزي وفائدة حقيقية ٦ ٪ ، والدين الممتاز بمبلغ ١٧ مليون جنيه انجليزي وفائدة حقيقية ٥ ٪ . وتعين مراقبين للمالية ، أحدهما انجليزي لمراقبة الايرادات والآخر فرنسى لمراقبة المصروفات ، وقد نفذت هذه المقترحات بالأمر العالى الصادر في ١٨ نوفمبر سنة ١٨٧٦ ، وعين المراقبان الأجنيان للمالية ، كما عين السير اقلن بارنج ، الذى صار فيما بعد اللورد كرومر ، مندوباً لبريطانيا في صندوق الدين .

أما ديون الدائرة السنية ، فقد وحدث في دين واحد قيمته ٨,٨١٥,٣٤٠ جنيهات انجليزية وفائدته ٥ ٪ أطلق عليه « دين الدائرة السنية العمومى » .

اخفاق التسوية وتعيين لجنة عليا للتحقيق :

٤٨٢ - لم يكتب النجاح للتسوية السابقة ، لنقص الإيرادات المخصصة للوفاء عن الأرقام التي وضعت على أساسها التسوية ، وآتهم الدائنون الخديو اسماعيل بالسعى لمنع وصول الأموال إلى الخزنة العامة ، ورفعت قضايا في هذا الشأن على الحكومة أمام المحاكم المختلطة ، وازدادت الحالة المالية سوءاً فروئى اجراء تحقيق للوصول إلى تسوية جديدة على أساس سليم. وعينت في أوائل سنة ١٨٧٨ لجنة للتحقيق من بعض المصريين والأجانب ، لفحص حالة البلاد المالية ، وانتهت اللجنة إلى وجوب تنازل الخديو عن أملاكه وترتيب مخصصات له بدلا منها ، وإلى تأليف وزارة مسئولة لتحكم البلاد إلى جانب الخديو ، وتنظيم فرض الضرائب وجبايتها .

وقد وافق اسماعيل على هذه المقترحات ، وتنازل عن بعض دوائر له ولأفراد عائلته ، وعقد بضمائنها في أكتوبر سنة ١٨٧٨ قرص عرف « بقرصى الدومين » بمبلغ ٨,٥ مليون جنيه انجليزي وفائدة ٥ ٪ ، وألفت أول نظارة (وزارة) برئاسة نوبار باشا في ١٨٧٨ ، واستبدل بالمراقبين الأجبيين ، ناظرين ، أحدهما انجليزي للمالية ، والآخر فرنسى للاشغال ، وقد زاد ذلك بطبيعة الحال من التدخل الأجنبي في شئون مصر السياسية والمالية .

على أن الحالة لم تتحسن ، بل ازدادت سوءاً ، ورأى ناظر المالية الانجليزي اصدار قرار بافلاس الحكومة ، إلا أن زعماء المصريين عملوا على اسقاط الوزارة وتأليف وزارة مصرية ، لا يدخلها العنصر الأجنبي ، ولكن الدول لم توافق عليها وطلبت من الخديو ادخال بعض العناصر الأجنبية عليها ، فلما لم يفعل عرضت عليه التنازل عن الحكم ، على أن يرتب له مبلغ سنوى . ولما لم يقبل ، لجأت إلى سلطان تركيا الذى عزله وولى مكانه الخديو توفيق في يونيه سنة ١٨٧٩ .

٤٨٣ - وبلغ الدين العام في أواخر عهد اسماعيل ٩١ مليوناً من الجنيهات الانجليزية موزعة كالآتي : (١) الدين الموحد ومقداره ٥٦ مليوناً ، (ب) الدين

الممتاز : ١٧ مليوناً ، (ج) دين الدائرة السنوية : ٩,٥ مليوناً . (د) دين
الدومين : ٨,٥ مليوناً .

تصفية الديون :

٤٨٤ - أعاد الخديو توفيق نظام المراقبة الثنائية ، وعينت كل من
انجلترا وفرنسا مراقباً ، ولم يكن للحكومة المصرية الحق في عزل المراقب
إلا بعد موافقة حكومته ، وكان لكل من المراقبين الحق في التفتيش على مصالح
الحكومة ، وفي حضور جلسات مجلس النظار ، والاشتراك في مداولاته ،
غير أن رأيهما كان استشارياً .

وفي أوائل سنة ١٨٨٠ شكلت لجنة من مندوبين عن مصر وعن أهم
الدول الدائنة وهي انجلترا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا والنمسا لتصفية الديون ،
وتحديد علاقة الحكومة بالدائنين ، وتعيين الإيرادات التي ينبغي أن تخصص
لدفع الفوائد والأقساط ، وقد درست اللجنة الحالة ووضعت عدة مقترحات
عرضتها على الخديو توفيق فوافق عليها ، وأصدر بها القانون المعروف بـ **قانون**
التصفية بتاريخ ١٧ يولييه سنة ١٨٨٠ ، قسمت بمقتضاه إيرادات الدولة
إلى قسمين قسم خصص للاتفاق على النظارات المختلفة ، والآخر خصص
لتسديد فوائد الديون وأقساطها . كما قسمت الديون إلى دين موحد (٥٨
مليون جنيه بفائدة ٤ ٪) ، ودين ممتاز (٢٣ مليون جنيه بفائدة ٥ ٪) ،
ودين الدائرة السنوية (٩ مليون جنيه بفائدة ٤ ٪) ، ودين الدومين (٨ مليون
جنيه بفائدة ٥ ٪) . وخصص لضمان الدين الموحد إيرادات الضرائب
الحمركية ، وضرائب مديريات (محافظات) الغربية والمنوفية والبحيرة وأسيوط .
وخصص لضمان الدين الممتاز إيرادات السكك الحديدية والتلغرافات وميناء
الاسكندرية ، أما دين الدائرة السنوية فقد خصص لضمانه إيرادات الدائرة
وأملأها ، كما خصص لضمان دين الدومين إيرادات أملاك الأسرة الخديوية .

الدين المضمون :

٤٨٥ - واجهت الحكومة بعد ذلك صعوبات جديدة ، نشأت عن

التعويضات الكبيرة التي طلبت منها بسبب تدمير مدينة الاسكندرية في سنة ١٨٨٢ ، وعن نفقات الحملات التي سيرت إلى السودان ، هذا الى عجز الإيرادات التي خصصت للنفقات الإدارية . وانتهى الأمر بعقد مؤتمر في لندن سنة ١٨٨٥ ، بين مندوبي الدول الدائنة وممثل مصر وتركيا ، كان من أهم نتائجه عقد قرض بمبلغ ٩,٤ مليون جنيه انجليزي بفائدة ٣ ٪ بضمان الدول الست الكبرى وقتئذ وهي إنجلترا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا والنمسا وروسيا، ولذلك سمي **بالدين المضمون** . بهذا بلغ الدين المصري المنتظم في سنة ١٨٨٥ : ١٠٣,٨٥ مليون ج.ك. (١) (والتراماته السنوية ٤,١ مليون ج.ك.) وهو موزع كالآتي : (١) — الدين المضمون (٩,٤ مليون ج.ك. بفائدة ٣ ٪) ، (ب) — الدين الممتاز (٢٢,٣ مليون ج.ك. بفائدة ٣,٥ ٪) ، (ج) — الدين الموحد (٥٦ مليون ج.ك. بفائدة ٤ ٪) ، يضاف إلى ذلك : (د) — دين الدائرة السنية (٧,٤٩ مليون ج.ك. بفائدة ٥ ٪) و (هـ) — دين الدومين (٨,٦٦ مليون ج.ك. بفائدة ٥ ٪ أيضاً) .

حالة الدين المصري في سنة ١٩٠١ :

٤٨٦ — زاد الدين الممتاز فيما بين سنتي ١٨٨٥ و ١٨٨٨ بمقدار ٥,٦ مليون ج.ك. ، وزاد في سنة ١٩٠٠ بمقدار مليونين آخرين ، كما نقصت ديون الدائرة السنية والدومين ، وبذلك بلغ مجموع الدين المنتظم ١٠٣,٢٦ مليوناً من الجنيهات الانجليزية موزعة كالآتي : (١) — الدين المضمون : ٨,٢٦ مليوناً ، (ب) — الدين الممتاز : ٣٠,٣٩ مليوناً ، (ج) — الدين الموحد : ٥٥,٩٧ مليوناً ، (د) دين الدائرة السنية ٦,٠٢ مليوناً ، (هـ) دين الدومين ٢,٦٣ مليوناً .

قروض الجزية :

٤٨٧ — لما كانت مصر تابعة للدولة العثمانية ، كان عليها أن تدفع لها مقداراً من المال (٦٦٥,٠٤٠ جنيهاً مصرياً) بصفة جزية سنوية ، وفي سنة

(١) ج.ك. = جنيه انجليزي .

١٨٥٥ خصصت تركيا جزءاً من هذا المال لتسديد دين عليها قدره خمسة ملايين من الجنيهات الانجليزية. وفي سنة ١٨٧٥ ظل باقياً عليها من الدين المذكور ٣,٨ مليوناً من الجنيهات الانجليزية. وبعد هذا التاريخ توقفت تركيا عن تسديد هذا الدين وعن دفع الفوائد ، فقامت انجلترا وفرنسا بدفعها لأنهما كانتا ضامتين في خدمة الديون التركية ، وكان ما يدفع يستخلص من مال الخزينة المصرية وجزية جزيرة قبرص ، واستمر الحال كذلك حتى الحرب العالمية الأولى . وقد سددت مصر جميع التزاماتها في هذا الشأن في سنة ١٩٣٠ .

وفي سنة ١٨٩١ أقرضت تركيا مبلغ ٦,٣ مليون ج.ك بفائدة ٤ ٪ ، واقرضت في سنة ١٨٩٤ مبلغ ٨,٢ مليون ج.ك بفائدة ٣,٥ ٪. كلاهما بضمانة الخزينة المصرية ، وتعهدت الحكومة المصرية بسدادهما بدلا من تركيا .

الالتزامات الأخرى :

٤٨٨ — إلى جانب الديون السابقة كانت هناك بعض التزامات عامة أخرى ، هي : ١٥٠,٠٠٠ جنيه سنوياً لاسترداد الحقوق التي منحت بمقتضى نظام المقابلة (١)، و ٢٤,٧٥٠ جنيه سنوياً لتعويض أصحاب خط قنا وأسوان ، و ١٩,٩٣١ جنيه سنوياً لتعويض خط الاسماعيلية بور سعيد ، و ١٥٣,٢٩٠ ج.ك سنوياً قسط انشاء خزان أسوان ، و ٥,٤٠٠ جنيه قسط شراء سكة حديد حلوان ، و ١,٦٠٠ قسط تطهير ميناء السويس .

٤٨٩ — وتم انقضاء دين الدائرة السنية في ١٥ أكتوبر سنة ١٩٠٥ ، كما تم استهلاك قرض اللومين في أول يونيه سنة ١٩١٣ وانتهت أقساط المقابلة في سنة ١٩٣٠ ، وتم دفع أقساط الخزانات في سنة ١٩٣٣ ، واستمر استهلاك الدين الممتاز والدين الموحد في فترات متقطعة ، أما الدين المضمون فكان يستهلك سنوياً بانتظام وفقاً لاتفاقية سنة ١٨٨٥ .

(١) لنظام المقابلة ، راجع الفقرة ١٦ من كتابنا « الوسيط في تشريع الضرائب »

ومن جهة أخرى عدل قانون التصفية بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤ ،
بناء على اتفاق عقد بين إنجلترا وفرنسا في ٨ أبريل سنة ١٩٠٤ (١) . فاستبدل
بالايرادات المخصصة لخدمة الديون : الموحد والممتاز والمضمون ، إيرادات
ضريبة الأتليان في جميع المديريات (المحافظات) ما عدا مديرية قنا ، كما اقتصر
عمل الصندوق على مجرد تسليم الفوائد لأصحاب السندات .

وبدت الرغبة في مجلس النواب في سنة ١٩٢٧ لإلغاء صندوق الدين
واقتصاد نفقاته ، وبدأت الحكومة المصرية منذ سنة ١٩٣٧ في مفاوضات الدول
ذات الشأن الممثلة في الصندوق لإلغائه . وانتهى الأمر إلى عقد اتفاق
خاص بالدين العام بين مصر وإنجلترا في ١٧ يولييه سنة ١٩٤٠ وآخر بين
مصر وفرنسا في ٣ أغسطس سنة ١٩٤٠ ترتب عليهما إلغاء القانون رقم ١٧
سنة ١٩٠٤ واستبدال القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٤٠ به وإلغاء صندوق الدين ،
ونقل الاحتياطي الخاص بالصندوق والمكون من سندات الدينين الموحد والممتاز
وقيمتها ١,٨٤٦,١٦٠ جنيهاً إنجليزياً ، والمسال المخصص للإدارة وقلده
١,١٥٠,٠٠٠ جنيه مصري وجميع المبالغ المودعة بالصندوق إلى الحكومة التي
أخذت على عاتقها تبعة جميع ارتباطاته .

المبحث الثاني

القروض المصرية الحديثة

مقدمة :

٤٩٠ - أن ما جره الاقتراض على مصر من التدخل الأجنبي والاحتلال
جعلها تحجم عن الاقتراض بعد ذلك ، حتى كانت سنة ١٩٢٤ - ٢٥ ، فأصدرت
الحكومة أذوناً على الخزنة لصرف نصف المكافآت الاستثنائية التي تقرر
للموظفين الأجانب الذين يعترفون بخدمة الحكومة ، إذ كان قد تقرر صرف

(١) ذلك أن ٨٥ ٪ من سندات الدين المصري كانت مملوكة لفرنسيين
وإنجليز ، فكان طبيعياً أن تعمل فرنسا وإنجلترا على تسوية المشاكل التي تقف في
سبيل المالية المصرية ، وأن يوافق باقي حملة سندات الدين المصري على التسوية .

نصف المكافأة نقدًا والنصف الآخر أذونًا على الخزنة، ثم عدل إلى صرف المكافأة كلها نقدًا، وشراء الأذون السابق إصدارها.

أصدرت الحكومة بعد ذلك في سنة ١٩٣٣ أذونًا على الخزنة على نوعين :
أذن بمبلغ مليون جنيه لمدة خمس سنوات وبفائدة ٤ ٪ ، وأخرى بمبلغ ٢,٥ مليون جنيه لمدة عشر سنوات وبفائدة ٤,٥ ٪ ، لتسوية الديون العقارية الزراعية تنفيذًا للاتفاقات التي أبرمتها الحكومة مع البنوك العقارية ، وقد تم استهلاكها في سنة ١٩٣٨ - ٣٩ وسنة ١٩٤٢ - ٤٣ ، وقد سبق أن ذكرنا أن النوع الثاني من هذه الأذون يعد في الواقع سندات قرض (١).

ومنذ ذلك الوقت أصدرت الحكومة عدة قروض لتمويل محصول القطن ، أو لمواجهة المصروفات الإضافية التي استدعتها الحالة في فلسطين ، أو لتمويل مشروعات الإنتاج ، أو لغير ذلك . كما قامت بتبديل الدين العام في سنة ١٩٤٣ وأصدرت إلى جانب السندات أذونًا على الخزنة ، وستنكلم فيما يلي على تبديل الدين العام سنة ١٩٤٣ ثم على الدين المثبت ، فالدين السائر .

المطلب الاول

تبديل الدين العام سنة ١٩٤٣

٤٩٠ - كان الدين العام المصرى بما صحبه من ذكريات ألمية عن التدخل الأجنبي في شئون مصر الداخلية ، وما أدى إليه من احتلال البلاد ، عبئاً ثقيلاً على الكرامة الوطنية ، وكانت الظروف في سنة ١٩٤٣ أنسب ما تكون للتخلص منه بتحويله إلى قرض داخلي ، فالأموال في البلاد وفيرة نتيجة ظروف الحرب ، وفرص الاستثمار قليلة ، والميزانية العامة حققت فائضاً كبيراً في سنتي ١٩٤١ - ٤٢ و ١٩٤٢ - ٤٣ ، زاد به الاحتياطي في آخر ١٩٤٣ إلى ٤٢ مليوناً من الجنيهات . كذلك أخذت أرصدة مصر تتراكم في لندن في نفس الوقت ، وزادت من ٢٠ مليوناً من الجنيهات في سنة ١٩٣٩ إلى

(١) راجع الفقرة ٣٩٤ ، ص ٣٢٩ ، فيما سبق .

ما يقرب من ٢٠٠ مليون جنيه في آخر سنة ١٩٤٣، وزاد ما يقابلها من التداول النقدي في مصر بالسرعة ذاتها .

وكان الدين المصرى القديم يبلغ وقتئذ ٩٢,٥ مليوناً من الجنيهات الانجليزية موزعة كالآتى : ٥٥,٣ مليوناً من الدين الموحد ٤ ٪ ، و ٣٠,٦ مليوناً من الدين الممتاز ٣,٥ ٪ ، و ٠,٨ مليوناً من الدين المضمون ٣ ٪ ، و ٢,٢ مليوناً من قرض الحزبة المصرية ٤ ٪ ، و ٣,٦ مليوناً من قرض الحزبة المصرية ٣,٥ ٪ . وبلغ الموجود من الدين المصرى فى الخارج نحو ٣٤ مليون جنيه انجليزى منها نحو ١٥ مليوناً فى لندن (١) .

وكان التبديل فى ذلك الوقت يقصد منه تحقيق الأغراض الآتية :

(١) تخفيض كمية السندات الموجودة خارج البلاد ، وتحويلها إلى سندات قرض داخلى .

(٢) امتصاص الفائض من القوة الشرائية بواسطة الاكتتاب فى القرض والحد من ارتفاع نفقات المعيشة تبعاً لذلك .

(٣) خفض أعباء خدمة الدين العام باصدار القرض الحديد بفائدة أقل سعراً .

لذلك صدر فى ٧ سبتمبر سنة ١٩٤٣ المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٣ بالاذن لوزير المالية (الخزانة الآن) فى تحويل الدين العام كله أو بعضه إلى دين أقل فائدة ، وفى أن يعقد قروضاً لآجال قصيرة أو متوسطة أو طويلة ، وكل ذلك بالشروط والأوضاع التى يحددها بموافقة مجلس الوزراء ، وفى حدود ٤٠ مليوناً من الجنيهات على أن يكون الغرض من هذه القروض استهلاك وسداد جزء من الدين العام .

وبناء على موافقة مجلس الوزراء فى ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٤٣ سدد الباقي من الدين المضمون ، والباقي من قرضى الحزبة ، كما تقرر تسديد الباقي من

(١) البنك الأهلى المصرى ، النشرة الاقتصادية ، المجلد السادس (١٩٥٣) ،

قرضى القطن لسنة ١٩٤١ وسنة ١٩٤٢ على اعتبار أن تسديدهما مما تقضى به مصلحة الخزانة العامة من جهة (فقد كانت فائدتهما ٤,٥ ٪ و ٤ ٪ ، بينما أقصى فائدة للقرض الحديد ٣,٢٥ ٪) ، ومما يساعد عملية التبديل من جهة أخرى . وأصدر القرض الوطنى لتحقيق هذا الغرض .

الطلب الثانى

الدين المثبت

يشمل الدين المثبت : القرض الوطنى ، وقروض القطن ، وقرضى فلسطين ، وقرض الإصلاح الزراعى ، وقروض الإنتاج ، وقروض التمويل الخارجى (قرض الأرصدة الاسترلينية الحرة) ، وبعض قروض خارجية . وفى فبراير سنة ١٩٦٠ أمم البنك الأهلى المصرى وبنك مصر ، وحولت أسهمهما إلى سندات عامة . ثم أمم البنك البلجيكى فى أواخر سنة ١٩٦٠ ، وفى يوليه ١٩٦١ أتمت باقى البنوك وشركات التأمين وبعض الشركات وتوالت عمليات التأمين فى السنوات التالية وحولت جميع أسهم الشركات الموصمة إلى سندات على الدولة . وأنشئ نظام للادخار الاجبارى فى سنة ١٩٦٥ .

وستتكمّل فيما يلى على كل من هذه القروض باختصار .

§ ١ - القرض الوطنى

٤٩٢ - أصدر من القرض الوطنى أربعة أنواع (وجميعها أصدرت بسعر التعادل وبالعملة المصرية) :

(أ) القرض الوطنى القصير الأجل - وقيمته ثلاثة ملايين من الجنيهات بفائدة ١,٧٥ ٪ ومدته ثلاث سنوات تبدأ من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك فى أى وقت بعد سنتين ، أى ابتداء من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٥ لغاية ١٥ ديسمبر ١٩٤٦ .

(ب) القرض الوطنى القصير الأجل - وقيمته خمسة ملايين من الجنيهات ، بفائدة ٢,٢٥ ٪ ومدته سبع سنوات تبدأ من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك فى أى وقت بعد خمس سنوات ، أى ابتداء من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٨ لغاية ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ .

(ج) القرض الوطنى المتوسط الأجل - وهو غير محدود القيمة ، وفائدته ٢,٧٥ ٪ ومدته ١٥ سنة تبدأ من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك بعد اثنتى عشرة سنة ، أى اعتباراً من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ لغاية ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ .

(د) القرض الوطنى الطويل الأجل - وهو غير محدود القيمة أيضاً وفائدته ٣,٢٥ ٪ ومدته ٣٠ سنة تبدأ من أول نوفمبر سنة ١٩٤٣ مع قابلية الاستهلاك بعد عشرين سنة ، أى اعتباراً من أول نوفمبر سنة ١٩٦٣ لغاية أول نوفمبر سنة ١٩٧٣ .

وخصص قسط سنوى قدره نصف مليون جنيه لتكوين مال احتياطى لاستهلاك القرض الوطنى المتوسط الأجل ، كما خصص أيضاً مبلغ سنوى لا يقل عن ٢ ٪ من جملة قيمة الاكتتاب فى القرض الوطنى الطويل الأجل لتكوين مال احتياطى لاستهلاكه .

وجعلت فئات القرضين المتوسط الأجل والطويل الأجل كالآتى : ١٠ و ٥٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه مصرى ليتسنى للاكتتاب فيهما لصغار المدخرين ، أما القرضان القصيران فصعدا بفئات كبيرة (١٠٠٠ و ٥٠٠٠ و ١٠,٠٠٠ جنيه مصرى) حيث أعدا لبيعهما للمؤسسات المالية والبنوك . وجميع سندات هذه القروض لحاملها .

وتقرر قبول سندات قرض القطن ٤,٥ ٪ (١٩٤٢ - ١٩٤٦) و ٤ ٪ (١٩٤٤ - ١٩٤٨) للاكتتاب فى أى من القروض الأربعة ، كما تقرر قبول الاكتتاب فى القرض الطويل الأجل مقسبيل سندات الدين الممتاز ٣,٥ ٪ وسندات الدين الموحد ٤ ٪ وذلك بعلاوة قدرها ١ ٪ عن القيمة الاسمية بالنسبة للأول و ٢ ٪ بالنسبة للثانى ، تشجيعاً لعملية التبديل .

وأعفيت فوائد هذه القروض ورأس مالها من كل ضريبة حالية أو مستقبلية مباشرة أو غير مباشرة بما فيها ضريبة التركات .

وقد لاقت هذه القروض نجاحاً كبيراً ، وبلغ مجموع قيمة المكتتب فيه (٢٥)

من سندات القرض الطويل الأجل ٣,٢٥ ٪ (١٩٦٣ - ١٩٧٣) عن طريق تبديل سندات قديمة ٤٩,٥ مليوناً من الجنيهات المصرية (من ذلك : ٣٤,٤ مليون جنيه من الدين الموحد ، و ١٢,١ مليون جنيه من الدين الممتاز ، و ٣ ملايين جنيه من قرضي القطن) ، وبلغ مجموع الاككتاب النقدي ١٧,٤ مليوناً من الجنيهات . أما الاككتاب في القروض الثلاثة الأخرى فكان معظمه نقداً .

وكانت النتيجة النهائية لعمليات الاككتاب كما يلي :

(أ) القرض الوطني الطويل الأجل :

٣,٢٥ ٪ (١٩٦٣ - ٧٣) : ٦٦,٩٩٧,٩٧٠ جنيهاً

(ب) القرض الوطني المتوسط الأجل :

٢,٧٥ ٪ (١٩٥٥ - ٥٨) : ١١,٠٠٣,٨٨٠ جنيهاً

(ج) القرض الوطني القصير الأجل :

٢,٢٥ ٪ (١٩٤٨ - ٥٠) : ٥,٠٠٠,٠٠٠ جنيه

(د) القرض الوطني القصير الأجل :

١,٧٥ ٪ (١٩٤٥ - ٤٦) : ٣,٠٠٠,٠٠٠ جنيه

المجموع : ٨٦,٠٠١,٨٥٠ جنيهاً

ومن هذا المجموع بلغت الاكتابات الجديدة نحو ٣٦ مليون جنيه ، أما الباقي ويبلغ حوالى ٥٠ مليوناً من الجنيهات فيمثل القروض السابقة المحولة إلى القرض الجديد .

وقد تم سداد القرضين القصيرين الأجل ١,٧٥ ٪ و ٢,٢٥ ٪ الأول في ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٦ والثاني في ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ ، كما تم سداد القرض المتوسط الأجل ٢,٧٥ ٪ في نوفمبر سنة ١٩٥٨ ، بعضه نقداً ، والبعض الآخر عن طريق الاكتاب في سندات قرض الإنتاج الثالث ٣ ٪ (١٩٦٥ - ١٩٦٨) . أما القرض الطويل الأجل ٣,٢٥ ٪ (١٩٦٣ - ٧٣) . فقد صدر قرار جمهوري

بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ١٩٦١ بتحويل سندات إلى سندات قرض انتاج ، ورفع سعر فائدته إلى ٣,٥ ٪ واعفائه وفوائده من جميع الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، الحالية والمستقبلية ، فيما عدا ضريبة التركات بجميع أنواعها (وقد كان القرض الوطني معفى منها) . ويرجع عدم اعفائه من ضريبة التركات إلى أن ذلك يتمشى مع الاتجاه إلى دعم المجتمع الاشتراكي الجديد ، حتى لا يكون هناك امتياز لفئة من المستثمرين على غيرها وحتى يتحقق العدل والمساواة (كما جاء في مذكرة القانون الايضاحية) ، وقد جعل قابلاً للاستهلاك في المدة من ١٩٧١ - ١٩٧٣ ، وكان القرض الوطني المحول قابلاً للاستهلاك في المدة من ١٩٦٣ - ١٩٧٣) وتدفع الفائدة على قسطين في ذات المواعيد التي كانت مقررة من قبل للقرض الوطني (أى في أول مايو وأول نوفمبر) (١) .

§ ٣ - قروض القطن

القطن محصول مصر الأساسي ، تصدره وتحصل من ثمنه على جميع ما تحتاج إليه تقريباً ، ولذلك فإن مما يهمها أن يكون سعره مرتفعاً ، ومن الوسائل التي تلجأ إليها الحكومة لحفظ سعره من التدهور شراؤها له ، وهي تحتاج إلى أموال للشراء ، فتصدر القروض المعروفة بقروض القطن ، كما أنها تصدر أذوناً على الخزنة للقرض ذاته وستتكم هنا على القروض ، أما الأذون فستتكم عليها عند الكلام على الدين السائر .

قروض سنتي ١٩٤١ و ١٩٤٢ :

٤٩٣ - أصدرت الحكومة في سنة ١٩٤١ وسنة ١٩٤٢ قرضين لتمويل محصول القطن بمقتضى القانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٤١ ورقم ٩٠ لسنة ١٩٤٢ على التوالي ، أولها بمبلغ عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة ٤,٥ ٪ ،

(١) بالنسبة للكويت رقم ٣٦ المستحق في أول نوفمبر سنة ١٩٦١ احتسبت الفائدة بسعر ٣,٢٥ ٪ من أول مايو إلى ٢٧ أغسطس سنة ١٩٦١ (تاريخ صدور القانون) ثم بسعر ٥ ٪ عن المدة بعد ٢٨ أغسطس سنة ١٩٦١ .

والثاني بمبلغ مليونين من الجنيهات بفائدة ٤ ٪ ، وقد حول بعضهما إلى القرض الوطنى وسدد الباقي .

قرض سنة ١٩٤٦ :

٤٩٤ - أصدرت الحكومة فى يونيه سنة ١٩٤٦ ، بمقتضى القانون رقم ٤١ سنة ١٩٤٦ قرضاً بمبلغ ٣٠ مليون جنيه لتمويل القطن الذى تشتره من محصول ١٩٤٦ - ٤٧ ، وجعلت فائدته ٢,٢٥ ٪ ومدته سبع سنوات ويستهلك بعد أول يونيه سنة ١٩٤٨ إلى أول يونيه سنة ١٩٥٣ وقد خصص من هذا القرض ٢٠ مليوناً للمؤسسات المالية ، وطرح الباقي (١٠ ملايين) للاكتتاب العام . وقد تم استهلاكه جميعه فى أول ديسمبر سنة ١٩٤٩ أى قبل تاريخ استحقاقه بنحو أربع سنوات .

قرض سنة ١٩٥٢ :

٤٩٥ - رخص المرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٥٢ لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة الآن) فى أن يصدر بمصر قرضين لتمويل القطن الذى تشتره الحكومة :

(أ) الأول - قيمته ١٥ مليوناً من الجنيهات بفائدة ٣,٥ ٪ ، ومدته ثلاث سنوات مع قابلية السداد أو الاستهلاك بعد انقضاء سنتين من تاريخ اصداره .

(ب) الثانى - قيمة ١٠ ملايين من الجنيهات بفائدة ٣,٧٥ ٪ ، ومدته خمس سنوات مع قابلية السداد أو الاستهلاك بعد انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ اصداره .

ولم يطرح للاكتتاب سوى القرض الأول ، وأكتبت المؤسسات المالية فى الشطر الأكبر منه وقد تم سداؤه فى أغسطس سنة ١٩٥٥ ، أما القرض الثانى فلم تحتاج الحكومة إلى طرحه للاكتتاب .

٣٨ - قرضا فلسطين

٤٩٦ - رخص القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٨ لوزير المالية في أن يصدر قرضا لمواجهة المصروفات الإضافية اللازمة لقوات الدفاع المصرية بمناسبة الحالة في فلسطين وأطلق عليه « قرض الحكومة المصرية لقضية فلسطين » وهو على نوعين قيمة كل منهما ١٥ مليوناً من الجنيهات .

(١) الأول بفائدة ٢,٥ ٪ ومدته ١٢ سنة تبدأ من ١٠ فبراير سنة ١٩٤٩ ، مع قابلية الاستهلاك في أى وقت بعد عشر سنوات ، أى اعتباراً من ١٠ فبراير ١٩٥٩ لغاية ١٠ فبراير ١٩٦١ . وقد سدد هذا القرض : بعضه عن طريق الاكتتاب بسنداته في قرض الإنتاج السادس ٣,٥ ٪ (١٩٧١-٧٣) والبعض الآخر نقداً .

(ب) الثانى بفائدة ٣ ٪ ومدته ٣٠ سنة تبدأ من ١٥ فبراير سنة ١٩٤٩ ، مع قابلية الاستهلاك في أى وقت بعد عشرين سنة ، أى اعتباراً من ١٥ فبراير سنة ١٩٦٩ لغاية ١٥ فبراير سنة ١٩٧٩ .

وقد أعفى هذان القرضان من الضرائب الحالية والمستقبلية ما عدا ضريبة التركات ، بمقتضى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥١ . وتدفع فائدة كل منهما كل ستة شهور بواقع نصف الفائدة السنوية ، وتقرر تخصيص مبلغ سنوى لا يقل عن ٣١٥٠٠٠ جنيه لتكوين مال احتياطى لاستهلاك القرض الثانى ، أما القرض الأول فلم يخص أى مبلغ لاستهلاكه .

٤٩ - قرض الاصلاح الزراعى

٤٩٧ - رخص في إصدار هذا القرض لأداء ثمن الأراضي المستولى عليها ، تنفيذاً للمرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن الاصلاح الزراعى في حدود ٢٠٠ مليون من الجنيهات لمدة ٤٠ سنة بالقيمة الاسمية وبفائدة ١,٥ ٪ . وسنداته اسمية ، ولا يجوز التصرف فيها إلا لمن يحمل جنسية الجمهورية العربية المتحدة . ويستهلك هذا القرض خلال مدة أقصاها أربعون سنة من

تاريخ إصداره وبلغ ما أصله منه حتى آخريونه ١٩٦٣ : ٤٢,٥ مليون جنيه (١). وهذا القرض لم يطرح للاكتتاب العام وإنما سلمت سندات ملاك الأراضي التي استولى عليها تنفيذاً لقانون الاصلاح الزراعي المذكور ، ويعد من القروض الاجبارية .

وفي ١٤ يناير سنة ١٩٦٣ صدر القرار بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٣ بحظر تملك الأجانب للأراضي الزراعية وما في حكمها من الأراضي القابلة للزراعة والبور والصحراوية . وبأبلاوة ما يملكه الاجانب منها الى الدولة وتعويضهم عنها بسندات اسمية على الدولة لمدة ١٥ سنة ، بفائدة ٤٪ سنوياً ، قابلة للتداول في البورصة ولا يجوز التصرف فيها لغير مصري ويجوز استهلاكها بعد عشر سنوات .

§ ٥ - سندات البنوك والشركات والمنشآت الموثمة

٤٩٨ - صدر في ١١ فبراير سنة ١٩٦٠ قراران بقانونين يؤتم أحدهما بنك مصر (القرار بقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٦٠) ، ويؤتم الآخر البنك الأهلي المصري (القرار بقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٠) ، ونص فيهما على تحويل أسهم كل من البنكين إلى سندات على الدولة لمدة اثنتي عشرة سنة ، مع جواز استهلاكها كلها أو بعضها (بالقيمة التي حولت بها) بعد عشر سنوات (١٩٧٠ - ٧٢) . وبفائدة قدرها ٥ ٪ ، على أن تحدد قيمة كل سند بسعر السهم حسب اقبال بورصة القاهرة في ١١ فبراير سنة ١٩٦٠ . ولما كانت السوق قد اقلت في ذلك التاريخ بسعر ٢٩ جنيهاً و ٨٠٠ مليم لسهم البنك الأهلي ، و ٢٢ جنيهاً و ٧٠٠ مليم لسهم بنك مصر ، فإن جملة الدين تكون ٢٠ مليوناً و ٢٩٠ ألف جنيه .

وفي أول ديسمبر سنة ١٩٦٠ صدر قراران بقانونين ، ينص أولهما (القرار بقانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٦٠) على تصفية شركة سكك حديد مصر

(١) رخص في اصدار هذا القرض في الأصل بالرسوم بقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٢ لمدة ٣٠ سنة وبفائدة قدرها ٣ ٪ ونص فيه على أنه لا يجوز التصرف في سنداتة إلا لمصرى . ثم عدلت هذه الأحكام إلى الأحكام المذكورة في التين بمقتضى القرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٥٨ الصادر في ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٥٨ ، وذلك توحيداً لأحكام هذا القرض في شطرى الجمهورية العربية المتحدة وقتئذ ، سورية ومصر .

الكهربائية وواحاحات غير شمس (التي انشأت ضاحية مصر الجديدة ، احدى ضواحي مدينة القاهرة) وتحويل أسهمها وحصصها إلى سندات على الدولة . وينص الثاني (القرار بقانون رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٦٠) على انتقال ملكية البنك البلجيكي والدولي بمصر (الذي سمي فيما بعد بنك بورسعيد بمقتضى القرار الجمهوري رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٦١) ، إلى الدولة ، وتحويل أسهمه إلى سندات على الدولة أيضاً ، وحددت القيمة الاسمية لسندات الشركة بسعر السهم أو الحصة حسب اقبال بورصة الأوراق المالية بالقاهرة يوم ٣٠ نوفمبر ١٩٦٠ وهو اليوم السابق على صدور القانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٦٠ المذكور . أما سندات البنك فقد نص على تحديد قيمتها الاسمية على أساس قيمة التصفية ، كما تقدرها لجنة تشكل من رئيس محكمة استئناف القاهرة ومستشار الرأي لوزارة الاقتصاد بمجلس الدولة ومندوب يعينه وزير الاقتصاد ، على ألا تتجاوز قيمة التصفية سعر السهم حسب اقبال بورصة القاهرة يوم ٣٠ نوفمبر ١٩٦٠ (١) .

وكل من سندات الشركة المذكورة والبنك قابلة للتداول ، من تاريخ العمل بالقانونين المذكورين (أول ديسمبر سنة ١٩٦٠) ، وهى لمدة ١٢ سنة وبفائدة سنوية قدرها ٥ ٪ . ويجوز استهلاكها بعد مرور عشر سنوات ، كلياً أو جزئياً بالقيمة الاسمية بطريق الاقتراع فى جلسة علنية .

وصدر بعد ذلك القرار بقانون رقم ١١٠ لسنة ١٩٦١ (الذى عدل فيما بعد بالقرار بقانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٦١) بتأميم منشآت كيس القطن ، وتحويل أسهمها إلى سندات على الدولة بفائدة ٤ ٪ ، ولمدة ١٥ سنة (٢) .

وفى ٢٠ يولييه سنة ١٩٦١ صدرت ثلاثة قرارات بقوانين على جانب كبير من الأهمية ، عرفت مع غيرها بالقوانين الاشتراكية . أتم أولها (القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١) جميع البنوك وشركات التأمين وبعض الشركات

(١) تحددت قيمة السند طبقاً لذلك بمبلغ سبعة جنيهات و ٧٨٨ ملياً . وصدر بهذا التحديد القرار الوزاري رقم ٥٣٦ لسنة ١٩٦١ .

(٢) عدل القرار بقانون الثاني المادة الثالثة من القرار بقانون الاول . بان جعل مدة السندات ١٥ سنة ، وفائدتها ٤ ٪ بدلاً من ١٢ سنة و ٥ ٪ . التي كان ينص عليها القانون الاول . ونص على العمل بالتعديل من تاريخ العمل بالقانون الاول (١١ يولييه سنة ١٩٦١) .

والمنشآت الهامة . وقرر الثاني (القرار بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١) مساهمة الحكومة في بعض الشركات والمنشآت ، بنسبة ٥٠ ٪ من رأس مالها أما الثالث (القرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١) فوضع حداً أقصى للملكية الفردية في أسهم بعض الشركات ، ما قيمته مبلغ عشرة آلاف جنيه وقرر استيلاء الدولة على ما زاد على ذلك .

وأوضح كل قانون في جدول ملحق به الشركات التي تنطبق عليها نصوصه ، بكل من اقليمي الجمهورية ، وعوض أصحاب الاسهم المستولى عليها بسندات اسمية على الدولة ، قابلة للتداول ، مدتها ١٥ سنة ، بفائدة سنوية قدرها ٤ ٪ ، مع جواز استهلاكها بقيمتها الاسمية بعد عشر سنوات ، كلياً أو جزئياً ، بطريق الاقتراع في جلسة علنية ، وحددت القيمة الاسمية لكل سند بسعر السهم حسب آخر اقبال ببورصة الأوراق المالية بالقاهرة قبل صدور القوانين المذكورة ، أى يوم ١٩ يولييه سنة ١٩٦١ ، وبالنسبة للاسهم التي لم تكن متداولة أو كان قد مضى على آخر تعامل عليها أكثر من ستة شهور ، شكلت لجان لتقدير قيمتها ، كل لجنة منها مكونة من ثلاثة أعضاء أحدهم مستشار من محكمة الاستئناف ويرأس اللجنة (١) .

صدرت بعد ذلك عدة قرارات بقوانين تضيف شركات ومنشآت أخرى إلى الجداول الملحقة بالقوانين السابقة ، وبذلك تسرى عليها احكامها (٢) .

(١) بلغت قيمة ما انتهى من تقدير قيمته حتى ٩ فبراير سنة ١٩٦٢ من الأسهم والحصص التي استولت عليها الدولة ٢٥٨ مليوناً من الجنيهات ، من ذلك ٥٢ مليوناً بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ ، و ٣٣ مليوناً بمقتضى القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ ، و ١٧٣ مليوناً بمقتضى القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ . وكان نصيب الأجانب في البالغ المذكورة : ٢٨,٥ ٪ و ١٢,٥ ٪ و ١٠,٧ ٪ على التوالي .

(٢) اضافت القرارات بقوانين رقم ١٤٥ و ١٨٠ لسنة ١٩٦١ و ٤١ (م) و ٤٢ (م) و ٧٠ (م) لسنة ١٩٦٢ ، شركات ومنشآت إلى الجدول المرفق بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ . كما اضافت القرارات بقوانين رقم ١٦٠ لسنة ١٩٦١ ورقم ٣٢ و ٤١ (م) و ٤٢ (م) و ٧٠ (م) لسنة ١٩٦٢ =

وتعتبر السندات المحولة إليها الاسهم والحصص سندات قروض اجبارية .

§ ٦ - قروض الانتاج

أصدرت الحكومة حتى فبراير سنة ١٩٦١ عدة قروض لتمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات العامة التي تقسوم بها على سبع دفعات : الأولى في سنة ١٩٥٤ ، والثانية في سنة ١٩٥٦ ، والثالثة في سنة ١٩٥٨ ، والرابعة في سنة ١٩٥٩ . والخامسة والسادسة في سنة ١٩٦٠ والسابعة سنة ١٩٦١ .

أولا - قروض سنة ١٩٥٤ :

٤٩٩ - أذن القانون رقم ٦٤٣ لسنة ١٩٥٤ لوزير المالية والاقتصاد (الآن وزير الخزانة) في أن يصدر في مصر ثلاثة قروض للمشروعات الإنتاجية والخدمات العامة وهي :

(١) قرض قصير الأجل - قيمته خمسة ملايين من الجنيهات بفائدة ٢,٥ ٪ ، ومدته خمس سنوات تبدأ من ٤ يناير سنة ١٩٥٥ مع قابلية التسديد أو الاستهلاك في أي وقت بعد أربع سنوات ، أي ابتداء من ٤ يناير سنة ١٩٥٩ حتى ٤ يناير سنة ١٩٦٠ .

وسندات هذا القرض فئات ١٠٠,٢٠,١٠٠,٥٠٠,١٠٠٠ جنيه ، وهو يلائم البنوك والمؤسسات المالية التي لا تستطيع استثمار أموالها لفترة طويلة .

وقد تم تسديد هذا القرض بعضه عن طريق الاكتتاب بسندات في قرض الانتاج الرابع ٣,٥ ٪ (١٩٦٩ - ١٩٧١) والبعض الآخر نقداً .

(ب) قرض متوسط الأجل - قيمته عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة

=شركات ومنشآت إلى الجدول المرفق بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ ، وأخرجت بعض القرارات بقوانين شركات ومنشآت من الجدول المرفق بالقرار بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ والجدول المرفق بالقرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ وإضافتها إلى الجدول المرفق بالقرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ مما ترتب عليه تأسيما تأسيما كاملاً .

٣٪ ، ومدته عشر سنوات تبدأ من ٥ يناير سنة ١٩٥٥ مع قابلية التسديد أو الاستهلاك في أى وقت بعد تسع سنوات ، أى ابتداء من ٥ يناير سنة ١٩٦٤ حتى ٥ يناير سنة ١٩٦٥ .

وسنداته فئات ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه وهو يلائم شركات التأمين وهيئات الاستثمار المختلفة التى ليست فى حاجة ماسة فى فترات قريبة إلى ما توظف من مال .

(ج) قرض طويل الأجل - قيمته عشرة ملايين من الجنيهات بفائدة ٣,٥٪ ، ومدته ١٥ سنة تبدأ من ١٥ يناير سنة ١٩٥٥ مع قابلية التسديد أو الاستهلاك فى أى وقت بعد ١٤ سنة أى ابتداء من ١٥ يناير سنة ١٩٦٩ حتى ١٥ يناير سنة ١٩٧٠ .

وسنداته فئات ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه وهو يلائم الأفراد وخاصة صغار المدخرين الذين ينشغلون استثمار أموالهم استثماراً مأموناً لفترة طويلة .

وقد طرحت هذه القروض جميعاً للاكتتاب جملة واحدة ، بالقيمة الاسمية ، وتم الاكتتاب فيها . وتُدفع فائدتها السنوية كل ستة شهور بواقع النصف ، وسنداتها لحاملها وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلية ، فيما عدا الضرائب على التركات بكافة أنواعها .

لانيا - قروض سنة ١٩٥٦ :

٥٠٠ - أذن القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٧ لوزير المالية والاقتصاد (الآن : وزير الخزانة) فى أن يصدر فى مصر قرضين آخرين لتمويل مشروعات الإنتاج وهما :

(١) قرض قصير الأجل - قيمته خمسة ملايين من الجنيهات بفائدة ٢,٥٪ ، ومدته خمس سنوات ، تبدأ من ٢٥ أبريل سنة ١٩٥٦ وتسدد القيمة

الاسمية لجميع سندات في ٢٥ أبريل ١٩٦١، وأصدرت سندات بالفتات الآتية :
١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه . وقد تم تسديد سندات هذا القرض ،
بعضها عن طريق الاكتتاب في سندات قرض الانتاج ٣,٥ ٪ (١٩٧٣ - ٧٥)
والبعض الآخر نقداً .

(ب) قرض طويل الأجل - قيمته ٢٠ مليون جنيه بفائدة ٣,٥ ٪ ومدته
١٧ سنة تبدأ من ٢٥ أبريل سنة ١٩٥٦ مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك في أى
وقت بعد ١٥ سنة ، أى ابتداء من ٢٥ أبريل سنة ١٩٧١ لغاية ٢٥ أبريل
سنة ١٩٧٣ .

وسندات هذا القرض بالفتات الآتية ٥ و ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ ج
وقد طرح القرضان للاكتتاب جملة واحدة وبالقائمة الاسمية وتم
الاكتتاب فيهما، وتدفع فائدة كل منهما السنوية كل ستة شهور بواقع النصف ،
وسنداتها لحاملها . وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة ،
حالية أو مستقبلية ، فيما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها .

ثالثا - قرض سنة ١٩٥٨ :

٥٠١ - أذن القرار بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٨ لوزير الخزانة
في إصداره بالأقليم المصرى ، وقيمته ١٥ مليوناً من الجنيهات ، بفائدة سنوية
٣ ٪ ومدته عشر سنوات تبدأ من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨ ، مع قابلية الوفاء
أو الاستهلاك في أى وقت بعد سبع سنوات أى ابتداء من ١٥ نوفمبر سنة
١٩٦٥ لغاية ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٨ .

وسندات بالفتات الآتية : ١٠ و ١٠٠ و ٥٠٠ و ١٠٠٠ جنيه ، وهى
لحاملها وقد طرح للاكتتاب جملة واحدة ، بالقائمة الاسمية ، وتدفع فائدته
كل ستة أشهر بواقع نصف الفائدة السنوية (في ١٥ مايو و ٢٥ نوفمبر من كل سنة)
وقبل الاكتتاب فيه بسندات القرض الوطنى المتوسط الأجل ٢,٧٥ ٪
(١٩٥٥ - ١٩٥٨) التى كان قد حل ميعاد الوفاء بها في ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٨
وذلك بالقائمة الاسمية .

وسندات هذا القرض وفوائدها معفاة أيضاً من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة، حالية أو مستقبلية، عدا ضرائب التركات بجميع أنواعها ، وقد تم الاكتاب فيه .

رابعاً - قرضى سنة ١٩٥٩

٥٠٢ - اذن القرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٥٩ لوزير الخزانة فى اصداره بالاقليم المصرى ، وقيمتة ٢٥ مليوناً من الجنيهات ، بفائدة سنوية ٣,٥ ٪ ومدة اثنتا عشرة سنة، تبدأ من ٢٨ مارس سنة ١٩٥٩ ، مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك فى أى وقت بعد عشر سنوات أى ابتداء من ٢٨ مارس سنة ١٩٦٩ لغاية ٢٨ مارس سنة ١٩٧١ .

وسنداته بفئات ٥ ، ١٠ ، ١٠٠ ، ٥٠٠ ، ١٠٠٠ جنيه وهى لحاملها . وقد طرح للاكتاب جملة واحدة ، بالقيمة الاسمية ، وتدفع فائدته كل ستة أشهر بواقع نصف الفائدة السنوية (فى ٢٨ مارس و ٢٨ سبتمبر من كل سنة) .

وقبل الاكتاب فيه بسندات قرض الإنتاج الأول القصير الأجل ٢,٥ ٪ (١٩٥٩ - ١٩٦٠) وذلك بالقيمة الاسمية .

وسندات هذا القرض وفوائدها معفاة أيضاً من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقبلية ، فيما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها . وقد تم الاكتاب فيه .

خامساً - قرضاً سنة ١٩٦٠

٥٠٣ - أصدر أولها بمقتضى القرار بقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ بمبلغ ١٥ مليون جنيه وبفائدة ٣,٥ ٪ لمدة ١٢ سنة، تبدأ من ١ مارس سنة ١٩٦٠ مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك بعد عشر سنوات ، ابتداء من أول مارس سنة ١٩٧٠، وسنداته لحاملها . وهى بنفس فئات قرض سنة ١٩٥٩ ، وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة، حالية أو مستقبلية، فيما

عدا ضرائب التركات . وتدفع الفائدة كل ستة أشهر (في أول مارس وأول سبتمبر من كل سنة) .

وأصدر القرض الثاني في نوفمبر سنة ١٩٦٠ بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٨٢ لسنة ١٩٦٠ ، بمبلغ ٢٥ مليوناً من الجنيهات ، وبفائدة سنوية قدرها ٣,٥ ٪ ، تدفع كل ستة أشهر بواقع نصف الفائدة السنوية ، وهو لمدة ١٢ سنة ، مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك في أى وقت بعد تسع سنوات من تاريخ الاصدار ، وسنداته لحاملها ، وهى بنفس فئات سندات قروض الانتاج الأخرى ، وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غيرها مباشرة ، حالية أو مستقبلية ، ما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها .

سادسا - قرض سنة ١٩٦١ :

٥٠٤ - أصدر في فبراير سنة ١٩٦١ بمقتضى القرار بقانون رقم ٣ لسنة ١٩٦١ ، بمبلغ ٣٠ مليوناً من الجنيهات ، وبفائدة سنوية قدرها ٣,٥ ٪ أيضاً ، تدفع كل ستة شهور (في ١١ فبراير و ١١ أغسطس من كل سنة) بواقع نصف الفائدة السنوية ، وهو لمدة ١٤ سنة تبدأ من ١١ فبراير سنة ١٩٦١ مع قابلية الوفاء أو الاستهلاك بعد ١٢ سنة ، وسنداته لحاملها وهى بذات فئات سندات قروض الانتاج الأخرى ، وهى وفوائدها معفاة من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة ، حالية أو مستقبلية ، ما عدا الضرائب على التركات بجميع أنواعها . وقد قبل الاكتتاب فيها بسندات قرض فلسطين ٢,٥ ٪ (١٩٥٩ - ١٩٦١) ، وبسندات قرض الإنتاج ٢,٥ ٪ لسنة ١٩٦١ بالقيمة الاسمية .

وبذلك بلغت جملة قروض الإنتاج (بعد استهلاك القرضين القصيرين) مائة وخمسين مليوناً من الجنيهات ، فاذا أضفنا إليها القرض الوطنى المحول إلى قرض انتاج وجملته ٦٦,٩ مليوناً لكان المجموع ٢١٦,٩ مليوناً من الجنيهات .

§ ٧ - قروض التمويل الخارجى (أرصدة العملات الأجنبية الحرة)

٥٥٥ - تحتاج المشروعات الانتاجية التى تقوم بها الحكومة إلى تمويل خارجى بعملات أجنبية ، ولما كان البنك الأهلى المصرى يمتلك أرصدة أسترلينية حرة، وأرصدة مجمدة، فقد رأت الحكومة أن تستعمل هذه الأرصدة فى التمويل الخارجى عندما تحتاج إليها، ولما كان الطريق الطبيعى للحصول عليها من البنك هو شراؤها، ولكن لكى يتم الشراء ينبغى أن يتوافر لدى الحكومة فائض ، وقد لا يتيسر ذلك فى جميع الأحوال ، فتضطر إلى الاقتراض لشرائها ، وقد يكون سعر الفائدة وقتئذ مرتفعاً فتضار الخزنة العامة ، هذا إلى جانب الأثر الانكماشى للقرض الذى قد يحدث فى وقت غير ملائم ، لذلك أتفقت الحكومة مع البنك على أنه كلما احتاجت إلى مبلغ من الأرصدة الأسترلينية الحرة خلال السنوات المقبلة ، فإنها تعطى للبنك سندات بقيمة ما تحصل عليه ، بسعر فائدة قدره ٣ ٪ ، وصدر لهذا الغرض القانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٥٥ بالاذن لوزير المالية والاقتصاد (وزير الخزنة الآن) فى إصدار سندات بمصر فى حدود مائة مليون جنيه لمدة ١٥ سنة بالقيمة الاسمية ، على أن تستهلك خلال مدة أقصاها ١٥ سنة من تاريخ إصدارها ، ومع إعفاء السندات وفوائدها من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أو مستقلة ، ولا تصدر هذه السندات إلا عند الحاجة .

وقد عدل القانون المذكور بمقتضى القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦٣ الذى أذن أيضاً لوزير الخزنة فى إصدار السندات المشار إليها فى حدود مائة مليون جنيه مصرى لمدة ١٥ سنة بالقيمة الاسمية وبفائدة تحدّد بالاتفاق مع البنك المركزى المصرى (الذى حل محل البنك الأهلى المصرى) وذلك لأداء ثمن ما قد تشتريه الحكومة من البنك المذكور من أرصدة بالعملات الأجنبية الحرة (بدلا من الأرصدة الأسترلينية وحدها) لتغطية النفقات الخارجية للمشروعات الاستثمارية ، وقد أعفى القانون الحديد السندات وفوائدها من

كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة ، حالية أو مستقبلية ، فيما عدا ضرائب التركات .

وقد صدر من هذه السندات حتى آخر نوفمبر سنة ١٩٦١ ثلاثة اصدارات الاصدار الأول في فبراير سنة ١٩٦٠ بمبلغ ٤٥ مليون جنيه ويستهلك في الفترة (١٩٧٠ - ٧٥) ، والاصدار الثاني في أوائل سنة ١٩٦١ بمبلغ ثمانية ملايين من الجنيهات ويستهلك في الفترة (١٩٧١ - ٧٦) ، والاصدار الثالث في نوفمبر سنة ١٩٦١ بمبلغ أربعة ملايين من الجنيهات ويستهلك في الفترة (١٩٧٣ - ٧٦) وقد تم اصدار باقى المائة مليون جنيه خلال السنة المالية ١٩٦٢ - ١٩٦٣ .

§ ٨ - قروض خارجية

٥٠٦ - أبرمت عدة اتفاقات بين الجمهورية العربية المتحدة وبين عدة دول تحتوى على قروض وتسهيلات ائتمانية لتمويل ما يلزم لمشروعات برامج التنمية الاقتصادية وغيرها وهى كثيرة (١).

المطلب الثالث

الدين السائر

٥٠٧ - يتكون الدين السائر من القروض القصيرة الأجل التى تمثلها أذون الخزانة ، ومن القروض الموسمية التى يقدمها البنك المركزى للحكومة بمقتضى نظامه الاساسى . وقد استعملت أذون الخزانة منذ سنة ١٩٤١ لتمويل محصول القطن ، ثم امتد استعمالها فى سنة ١٩٤٨ لتغطية ورق النقد الذى يصدره البنك الأهلى المصرى ، وتستعمل فى الوقت الحاضر ، منذ مايو سنة ١٩٥٥ ، لتمويل المحصولات الأخرى ، وتمويل المشروعات الإنتاجية التى تقوم بها الدولة ،

(١) يرجع لبيان هذه القروض والتسهيلات الائتمانية إلى الطبعة الثالثة (سنة ١٩٦٢) من هذا الكتاب لغاية تلك السنة ، وإلى كتابنا « الوسيط فى تشريع الضرائب طبعة سنة ١٩٦٩ (دار المعارف بمصر) ص ٢٤٠ و ٢٤١ و ٢٤٣ و ٢٤٨ إلى ٢٥٠ و ١٠٣٧ - ١٠٣٥ ، لما بعد ذلك .

إلى جانب تمويل محصول القطن وتغطية ورق النقد (١).

§ ١ - تمويل محصول القطن

٥٠٨ - صلر في سنة ١٩٤١ القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٤١ مرخصاً للحكومة في إصدار أذن على الخزانة لتمويل محصول القطن لتلك السنة ، إلى جانب القرض الذي رخص في إصداره للقرض نفسه وقدره عشرة ملايين من الجنيهات ، والذي سبق الكلام عليه (٢) وكانت قيمة هذه الأذن على الخزانة ثلاثة ملايين من الجنيهات ، ولا يتجاوز أجلها ثلاثة شهور ، ويحدد سعرها عن طريق المناقصة بين المكتتبين ، وتسدد قيمتها بعد مضي مدة الثلاثة شهور ، إذ كانت الحكومة تبيع ما تشتره من القطن بقيمة هذه الأذن ، وتسدد المستحق عليها . وإذا حدث ولم يتوافر لديها المبلغ المستحق فإنها تصدر أذناً جديدة لتحل محل الأذن القديمة .

كذلك أصدرت الحكومة في سنة ١٩٤٢ أذناً على الخزانة لتمويل محصول

(١) جرى العمل على أن يكون الاكتتاب في هذه الأذن عن طريق تقديم عطاءات على استئارة خاصة (يمكن الحصول عليها من البنك المركزي المصري وفروعه ، أو من البنوك الأخرى) يرسم وزير الخزانة ، داخل مظاريف مغلقة ، ترسل إلى البنك المركزي المصري ، وأجل هذه الأذن ثلاثة أشهر ، ولا يقبل عطاء تقل قيمته الاسمية عن ٢٥٠٠٠ جنيه ويجب أن تكون العطاءات بمضاعفات ٥٠٠٠ جنيه ، وتحفظ وزارة الخزانة لنفسها بحق رفض أى عطاء ويجوز ألا يقبل من العطاء إلا جزء منه ، على أنه في هذه الحالة يعتبر مقدم العطاء مرتبطاً عن هذا الجزء بنفس السعر الذي قدم به العطاء كله ، ويعتبر العطاء سرفوضاً إذا لم يصل إلى مقدمه ما يفيد قبول عطاءه ، وتحرر الأذن من ست فئات هي ألف وخمسة آلاف وعشرة آلاف وخمسة وعشرون ألفاً وخمسون ألفاً ومائة ألف جنيه ، ويخطر البنك المركزي المصري من يقبل عطاؤه بقبوله . وعليه عندئذ دفع قيمة العطاء المقبولة كاملة بالعملة المصرية بالبنك المركزي المصري لحساب وزارة الخزانة ، ويتولى البنك الأذن لأصحابها . وإذا كان المطروح للاكتتاب مبلغاً كبيراً (٥ مليون أو ٦ مليون جنيه مثلاً) حررت الأذن من الفئات الآتية : خمسة آلاف وخمسة وعشرون ألفاً وخمسون ألفاً ومائة ألف ونصف مليون ومليون جنيه .

(٢) راجع الفقرة رقم ٤٩٣ ، ص ٣٨٧ فيما سبق .

قطن تلك السنة ، وذلك بمقتضى القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٢ ، وكانت قيمتها ثلاثة ملايين من الجنيهات وأجلها ثلاثة شهور أيضاً .

٥٠٩ - وفي سنة ١٩٤٦ صدر القانون رقم ٤١ لسنة ١٩٤٦ مخولاً للحكومة إصدار أذن على الخزانة بقيمة ١٢ مليوناً من الجنيهات لتمويل مشترياتها من القطن ، وتقرر ايداع ما قيمته ٦ ملايين من الجنيهات من هذه الأذون في قسم الإصدار بالبنك الأهلي ، وطرح الباقي للمزايدة ، وكانت مدة هذه الأذون ثلاثة شهور . ولما وجد في سنة ١٩٥١ أن مبلغ الاثنى عشر مليوناً من الجنيهات قد أصبح غير كاف لتمويل كميات القطن التي كانت الحكومة قد اشترتها من بورصة العقود بعد أن حددت سعراً أدنى لمحصول سنة ١٩٥٠ والسنة التالية ، فضلاً عن مشترياتها من الأقطان المتوسطة الثيلة المستوى عليها لسد حاجة المصانع ، فقد رفع الحد الأقصى لتلك الأذون إلى ٣٠ مليوناً من الجنيهات ، بالقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٥١ ، ثم إلى ٤٠ مليوناً بالقانون رقم ١٢٨ لسنة ١٩٥١ .

٥١٠ - وفي سنة ١٩٥٢ صدر المرسوم بقانون رقم ٢٩٤ لسنة ١٩٥٢ مخولاً للحكومة حق إصدار أذن خاصة مدتها ثلاثة أشهر أيضاً في حدود ٥٠ مليون جنيه على أن تستغل لجنة القطن المصرية حصيلها لشراء القطن من محصول سنة ١٩٥٢ - ٥٣ ، ويستخدم المتحصل من بيع القطن في استهلاك هذه الأذون .

٥١١ - وصدر في سنة ١٩٥٤ القانون رقم ٢٣٢ سنة ١٩٥٤ مخصصاً لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) في أن يصدر في مصر بالشروط والأوضاع التي يحددها أذوناً على الخزانة لا يجاوز مجموعها ٦٠ مليوناً من الجنيهات لتمويل ما تشتريه الحكومة من أقطان موسم تلك السنة والسنوات المقبلة ، ولتحل محل الأذون التي استعملت من قبل لتمويل محاصيل سابقة ، وفتح حساب خاص لعمليات القطن التي تمول عن هذا الطريق وخصصت حصيلته لسداد الأذون المذكورة .

صدر بعد ذلك القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ الذي أحل محل أذن تمويل القطن ، وأذن تغطية ورق النقد أذوناً موحدة على ما سنبينه فيما يلي :

٢٨ - تغطية ورق النقد

٥١٢ - استعملت أذون الخزانة أيضاً لتغطية ورق النقد الذى أصدره البنك الأهلى المصرى ، وكان ذلك فى مبدأ الأمر بمقتضى القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٤٨ ، الذى أذن لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) فى إصدار أذون على الخزانة فى حدود مبلغ ٥٠ مليون جنيه لهذا الغرض ، وقد زيد هذا المبلغ إلى مائة مليون جنيه بمرسوم بقانون بتاريخ ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٠ .

٥١٣ - ولما صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بإنشاء بنك مركزى للدولة (الذى أبطل العمل بالقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٤٨ المشار إليه) ، أذن لوزير المالية (الخزانة) فى أن يصدر أذونا على الخزانة فى حدود ١٠٠ مليون جنيه لتغطية ورق النقد على أن ترصد قيمتها فى حساب خاص بوزارة المالية (الخزانة) وتتمتع الوزارة بعدم السحب عليها (الفقرتان ٧ و ٨ من المادة ١٤) ، وبين القرار الوزارى رقم ٤٢ لسنة ١٩٥١ الشروط والأوضاع التى تتبع فى إصدار هذه الأذون .

٥١٤ - ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ ، السابق ذكره ، الذى أجاز لوزير المالية والاقتصاد (الخزانة) أن يصدر بمصر أذوناً على الخزانة بالشروط والأوضاع التى يحددها بما لا يجاوز مبلغ ١٥٠ مليون جنيه ، يجوز عند الاقتضاء والشروط ذاتها زيادتها بما لا يجاوز خمسين مليوناً أخرى من الخنفيات ، بعد موافقة رئيس الجمهورية على هذه الزيادة ، وتحل هذه الأذون محل الأذون الصادرة بمقتضى القوانين رقم ٤١ لسنة ١٩٤٦ ورقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ ورقم ٣٣٢ لسنة ١٩٥٤ السابق ذكرها (١) وفى مايو سنة ١٩٥٥ تمت تصفية الأذون الصادرة لتغطية ورق النقد بمقتضى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ .

(١) ومن جهة أخرى ألغى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بمقتضى القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ بإصدار قانون البنوك والائتمان (م ٦) وحل محله قرار من رئيس الجمهورية رقم ٦١٧ لسنة ١٩٥٧ بالنظام الأساسى للبنك المركزى ، بتاريخ ١٥ يولييه سنة ١٩٥٧ (الذى حل محله بدوره القرار الجمهورى رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ الصادر بتاريخ ١٨ ديسمبر ١٩٦٠) .

٣٨ - النظام الحالي لأذون الخزانة

٥١٥ - كانت أذون الخزانة حتى صدور القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ لا تستخدم إلا لتمويل عمليات شراء القطن بواسطة الحكومة ، أو لتغطية أوراق النقد التي يصدرها البنك الأهلي المصري ، وكانت القوانين القديمة فيما يتعلق بهذا النوع الأخير من الأذون تنص على قيد حصيلتها في حساب لا يرخص للحكومة أن تسحب منه ، فكان للحكومة حسابان مختلفان ، حساب الأذون والحساب الجاري . وكان حقها في السحب مقصوراً على رصيدها الدائن في الحساب الجاري . أما حساب الأذون فكانت وظيفته الوحيدة أن يسجل قيمة الأذون التي تصدرها الحكومة ، وبعد ذلك كان القسم المصري في البنك الأهلي يحول هذه الأذون إلى قسم الإصدار ، لإصدار بنكنوت جديد يدخل في التداول بالطرق التجارية العادية من خصم أوراق تجارية وسلفيات وما إلى ذلك .

وقد أبقى القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ على هذا النظام وعلى حد المائة والخمسين مليوناً من الجنيهات (مع إمكان زيادتها إلى ٢٠٠ مليون بموافقة رئيس الجمهورية) ، ولكنه وحد حسابي الحكومة لدى البنك المركزي إذ ضم رصيدها الدائن في حساب الأذون إلى رصيدها في الحساب الجاري . ويؤدي هذا التعديل إلى إعطاء الحكومة الحق في أن تستفيد من إصدارها للأذون ، فتسحب من حصيلتها المبالغ اللازمة لتمويل المشروعات الإنتاجية لفترات قصيرة ، إلى أن تتمكن من تمويلها بوسائل أخرى ملائمة ، فتلغى الأذون عندئذ . كذلك يتيح القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ تمويل شراء المحصولات الأخرى غير القطن ، كالقمح .

٤ - القروض الموسمية

٥١٦ - يدخل في الدين السائر أيضاً القروض الموسمية التي يقدمها البنك المركزي المصري للحكومة بمقتضى المادة ١٥ من قانون البنوك والائتمان (الصادر به القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧) ، والمادة ٧ من قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٧ بتاريخ ١٥ يولييه سنة ١٩٥٧ ثم المادة ٨ من القرار الجمهوري رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ بتاريخ ١٨ ديسمبر ، بالنظام الأساسي للبنك المركزي ، التي ترخص للبنك في أن يقدم قروضاً للحكومة لتغطية

ما قد يكون في الميزانية العامة من عجز موسمي بشرط ألا تزيد قيمة هذه القروض على ١٠٪ من متوسط إيرادات الميزانية العامة في خلال السنوات الثلاث السابقة ، وتكون هذه القروض لمدة ثلاثة شهور قابلة للتجديد لثلاثة شهور أخرى وهكذا ، على أن تؤدي خلال اثني عشر شهراً على الأكثر من تاريخ تقديمها . وتعين الشروط الخاصة بهذه القروض بالاتفاق بين الحكومة والبنك وذلك وفقاً لحالة النقد والائتمان وقت تقديمها (١) .

قروض من اجهزة التأمين والادخار :

٥١٧ - تقرض الدولة أيضاً مما يتجمع لدى هيئتي التأمين والمعاشات والتأمينات الاجتماعية ، من اشتراكات العاملين بالدولة ، والعاملين الخاضعين لقانون التأمينات الاجتماعية ، كما تقرض مما يتجمع لدى صندوق توفير البريد والبنوك من أموال مدخرة . وفي سنة ١٩٦٥ أنشئ نظام للادخار الإجباري بمقتضى القانون رقم ٤٢ ثم عدل بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٧ يتلخص في اشتراكات إجبارية بواقع ٢,٥ ٪ من المرتب أو الأجر الشهري للعاملين الخاضعين لأحكام قوانين المعاشات المدنية والعسكرية ، والعاملين الدائمين الخاضعين لقانون التأمينات الاجتماعية ، معفاة من ضريبة المرتبات والأجور ، وتسلم للخزانة العامة ، لتودع صندوق الاستثمار المنشأ بمقتضى القانون ٤٥ لسنة ١٩٦٦ . وترد لصاحب الشأن مع فوائدها عند انتهاء مدة خدمته معفاة هي وفوائدها من الضرائب والرسوم بسائر أنواعها . ومن جهة أخرى يصدر البنك الأهلي المصري ، بالاتفاق مع الحكومة ، بمقتضى القانون ٨ لسنة ١٩٦٥ شهادات استثمار على ثلاثة أنواع : ذات قيمة متزايدة ، وذات عائد جار ، وذات يانصيب ، معفاة هي وفوائدها (٥ ٪) أو جوائرها وكذا قيمة استردادها أو استحقاقها من كافة الضرائب ورسوم الدمغة فيما عدا ضريبة التركات ورسم الأيلولة . وتسلم حصيلتها لوزارة الخزانة حيث توضع في صندوق الاستثمار المشار إليه - هذا إلى ما نص عليه القرار الجمهوري ٨٨٦ لسنة ١٩٦٧ من تجنيب ٥ ٪ من الأرباح الصافية القابلة للتوزيع بشركات القطاع العام وتخصيصها لشراء سندات حكومية أو ايداعها في البنك المركزي في حساب خاص .

(١) كان للقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥١ بإنشاء بنك مركزي للدولة يحتوى على نص مماثل هو الفقرتان الثانية والثالثة من المادة ١٥ منه .

بيان عن حالة الدين العام المصرى

فى آخر كل سنة مالية (بملايين الجنيهات) (١)

السندات المضمونة من الحكومة	المجموع	قروض أخرى	قروض من أجهزة التأمين والادخار	سندات الاصلاح الزراعى	سندات الشركات والمنشآت المؤممة	قروض التمويل الخارجى	أذون الخزانة	التقروض الوطنية وقروض الانتاج	آخر السنة المالية
—	١٠٠,١	—	—	—	—	—	—	١٠٠,١	١٩٠٠
—	٩٢,٦	—	—	—	—	—	—	٩٢,٦	١٩١٠
—	٩٠,٧	—	—	—	—	—	—	٩٠,٧	٢١-٢٠
—	٨٧,٤	—	—	—	—	—	—	٨٧,٤	٣١-٣٠
—	٨٥,٠	—	—	—	—	—	—	٨٥,٠	٤١-٤٠
—	١٧٥,٠	—	—	—	—	—	٦٧,٠	١٠٨,٠	٥١-٥٠
—	٢٠٣,٠	—	—	—	—	—	٦٠,٠	١٤٣,٠	٥٢-٥١
—	٢٥٨,٠	—	—	—	—	—	١٣٥,٠	١٢٣,٠	٥٣-٥٢
—	١٩٥,٠	—	—	—	—	—	٧٢,٠	١٢٣,٠	٥٤-٥٣
—	٢١٧,٥	—	—	١٤,٥	—	—	٥٥,٠	١٤٨,٠	٥٥-٥٤
—	٢٧١,٩	—	٠,٦	١٦,٣	—	—	٩٧,٠	١٥٨,٠	٥٦-٥٥
٢٠٠,٠	٣١٣,٩	٢,٧	٠,٦	١٧,٦	—	—	١٣٥,٠	١٥٨,٠	٥٧-٥٦
٢٠,٠	٣٣٢,٣	٢,٧	٠,٦	٢١,٠	—	—	١٥٠,٠	١٥٨,٠	٥٨-٥٧
٢٠,٠	٣٩٨,٨	٢,٧	٠,٦	٣٢,٥	—	—	١٦٥,٠	١٩٨,٠	٥٩-٥٨
٢٣,٠	٤٤٧,١	٢,٧	٠,٦	٣٢,٥	٢٠,٣	٤٥,٠	١٦٤,٠	١٨٢,٠	٦٠-٥٩
٢٨,٠	٥٣٧,٩	١,٦	٧,٠	٣٧,١	٢٢,٢	٥٣,٠	١٨٥,٠	٢٣٢,٠	٦١-٦٠
٢٨,٠	٦٢٢,٢	١١,٧	٤٩,٢	٤٢,١	٢٢,٢	٦٥,٠	٢٠٠,٠	٢٣٢,٠	٦٢-٦١
٢٨,٠	١٠٢٥,٢	١١,٧	١٠٧,٥	٤٢,٥	٢٩٦,٥	١٠٠,٠	٢٣٥,٠	٢٣٢,٠	٦٣-٦٢
٢٨,٠	٩٢٧,٤	٤٣,٥	١٨٣,٥	—	٣٣,٤	١٠٠,٠	٣٣٥,٠	٢٣٢,٠	٦٤-٦٣

(١) كانت السنة المالية لمصر متمشية مع السنة الميلادية حتى سنة ١٩١٣ ومن أول أبريل إلى ٣١ مارس: من سنة ١٩١٤-١٩١٥ حتى سنة ١٩٢٦-١٩٢٧. ومن أول مايو إلى ٣٠ أبريل حتى سنة ١٩٤٦-١٩٤٧، ومن أول مارس إلى ٢٨ فبراير حتى سنة ١٩٥٠-١٩٥١، ومن أول يولييه إلى ٣٠ يونيه فى السنوات التالية .

المصدر — النشرة الاقتصادية للبنك الأهلى المصرى، المجلد الحادى والعشرين (العدد الرابع) ١٩٦٨ — عن الاحصاء السنوى العام للجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء .

القسم الرابع الميزانية

القسم الرابع الميزانية (١)

مقدمة

§ ١ - مبادئ عامة

تعريف الميزانية :

٥١٨ - الميزانية (٢) بيان تعدادى ، تقديرى ، مقارنة ، لتفقات وموارد هيئة عامة عن مدة قادمة (٣) . وهى تشتمل على قائمتين ، إحداهما

(١) بعض المراجع :

- Batyrev et Sitnine, Les finances et le crédit en U.R.S.S. 1948.
Baudhuin, F., Précis de finances publiques, I. Buxelles, 1949.
Besse P., Finances publiques, budget et politique budgétaire, 1954.
Bisson, A., Budget, Trésor et contrôle. 1943.
Bouteiller. G., de, Le Budget en U.R.S.S., Alger 1949.,
Bridges. E., Treasury Control, 1950.
Buk. A., The Budget in governments of to-day, 1934.
Chubb. B., The Control of public Expenditures, Oxford, 1952.
Gachkel. S., Le Mécanisme des Finances Soviétiques. 1946.
Heinig, K., Das Budget. 3 vol. 1949 - 51. Tuebingen.
Institut de Dr. Comp. de l'Université de Paris, La réforme budgétaire,
2 Vol. 1954.
Jèze. G., Le Budget 1910.
Laufenburger, Finances publiques comparées. 1951, Budget, 1948.
Naylor. E., E., The Federal Budget System., 1941.
Stourm. R., Le Budget. 1913.
Weichmann, H., et Wawrczeck, C., Neuordnung der oeffentlichen Haushalte, Hamburg. 1952.
Willoughby, W., F., The National Budget System. Baltimore 1927.
Willmerding, L., The Spending Power, 1943.

(٢) الميزانية : Le Budget

U. Ricci, Cours de science des Finances, 1933 - 34 (٣).

تدرج فيها النفقات ، والأخرى تدرج فيها الإيرادات وكل قائمة منها تذكر تفاصيلها في جداول كثيرة ، يكون مجموعها مجلدا كبيرا قد يبلغ عدد صفحاته الألف صفحة تقريباً .

والميزانية بيان **تعدادى** لأن كلا من النفقات والإيرادات مقسمة إلى أبواب متتابعة ولكل نوع من النفقات باب معين ، وكذلك الأمر بالنسبة للإيرادات .

وهى بيان **تقديرى** لأنها تشمل التقدير النقدى لكل نوع من أنواع النفقات التى ينتظر انفاقها ، ولكل نوع من أنواع الإيرادات التى تنتظر جبايتها .

وهى بيان **مقاون** ، لأنها إذ تجمع بين النفقات من جهة والإيرادات من جهة أخرى ، تمكن من مقارنتها بعضها ببعض ، فيستطاع معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة ، أى تساوى إيراداتها نفقاتها ، أو بها **فائضى** أى تزيد إيراداتها على نفقاتها ، أو بها **عجز** أى تزيد نفقاتها على إيراداتها .

والهيئة العامة إما أن تكون الدولة أو هيئة محلية كالأقليم أو المحافظة أو المدينة أو البلدة .

وتعمل الميزانية لمدة قادمة ، ولذلك فكل ما تشتمل عليه من أرقام إنما هو تقديرى واحتمالى .

وسيكون كلا منا هنا قاصراً على ميزانية الدولة .

الميزانية والحساب الختامى :

٥١٩ - ينبغى أن نفرق بين الميزانية والحساب الختامى (١) فالميزانية بما أنها تتعلق عمدة قادمة فهى تحتوى على تقديرات قد تتحقق وقد لا تتحقق . أما الحساب الختامى فهو بيان للنفقات التى **انفقت فعلاً** والإيرادات التى **حصلت فعلاً** خلال مدة انقضت : فالميزانية توضع قبل السنة المالية وتتضمن تقديرات ، أما الحساب الختامى فيوضع بعد انتهاء السنة المالية ، ويبين المدى الذى بلغته صحة هذه التقديرات .

(١) الحساب الختامى **Compte final** : بالفرنسية ، و **Final account** بالانجليزية

ولكل من الميزانية والحساب الختامى أهميته .

وأهمية الحساب الختامى أعظم بالنسبة للمؤرخ أو الإحصائى ، لأن عملهما يعتمد على تسجيل ما مضى وتفسيره . أما بالنسبة لرجل السياسة فأهمية الميزانية أعظم ، لأنها تعتبر خطة للعمل تضعها الحكومة وتصور فيها برنامجها الذى تعترم تحقيقه فى المدة المعينة لهذه الخطة تصويراً رقمياً مقارناً ، والتصوير الرقمى أصدق فى الكشف عن الأهداف ، ولهذا أهميته فى البلاد الديموقراطية حيث تصل الأحزاب إلى الحكم على أساس برامجها .

الميزانية والميزان :

٥٢٠ - كما فرقنا بين الميزانية والحساب الختامى ، كذلك ينبغى أن نفرق بين الميزانية والميزان . والميزان (١) بيان يدرج فيه ما فى حوزة الدولة من حقوق ، وما فى ذمتها من ديون فى لحظة معينة ، أو كما يقال فى العرف التجارى : قائمة بأصول وخصوم الدولة فى لحظة معينة ، وبعبارة أخرى قائمة جرد لثروة الدولة فى تاريخ معين . وقولنا فى تاريخ معين يظهر الفرق الأساسى بين الميزان من جهة ، والميزانية والحساب الختامى من جهة أخرى ، لأن هذين يكونان عن فترة من الزمن .

ويلاحظ أنه ليس من السهل عمل الميزان ، لأن من موجودات الدولة ما لا يستطيع تقدير قيمته النقدية على وجه الدقة ، كالمتاحف والآثار والطرق والميادين .

الميزانية القومية والحسابات القومية (٢) :

٥٢١ - الميزانية القومية مصطلح حديث ، يقصد به التقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادى الكلى لبلد من البلاد بقطاعيه الخاص والعام ، فى علاقاته الداخلية ومع الخارج ، خلال مدة قادمة (ex ante) هى سنة فى

(١) الميزان le Bilan بالفرنسية ، و Balance sheet بالانجليزية .

(٢) الميزانية القومية : Budget national الحسابات القومية : Comptes de

la nation

الغالب . وهي تختلف عن ميزانية الدولة في أنها تضم تقديرات النفقات والإيرادات المتوقعة للأمة كلها - حكومة وأفراداً - أثناء مدة قادمة ، بينما تقتصر ميزانية الدولة على تقدير النفقات والإيرادات المتوقعة للحكومة فقط .

والميزانية القومية تحتوي على عنصرين : النفقات القومية ، أى الاتفاق الكلى ، والإيرادات القومية ، أى الطلب الكلى . فالنفقات القومية تمثل حلة الأموال والخدمات المتوقع أن تستهلكها أو تدخرها البلاد ، بينما تمثل الإيرادات القومية نتاج النشاط الاقتصادى بمختلف أنواعه .

ومقارنة العناصر التى تكون الميزانية القومية تحدد سياسة الدولة لتحقيق العمالة الكاملة وزيادة الدخل القومى . فإذا كان الاتفاق الكلى غير كاف ، وجب على الدولة بواسطة الاستثمارات العامة والنفقات الاجتماعية ، وبواسطة سياسة ضريبية ملائمة ، أن تشجع الميل إلى الاستهلاك والاستثمار حتى تحصل على التوازن الاقتصادى ، لهذا كانت الميزانية القومية بالغة الأهمية .

أما الحسابات القومية فهى مصطلح حديث أيضاً يقصد به الدراسة الكمية للنشاط الاقتصادى الكلى للبلاد خلال فترة انقضت (ex post) . وهى بذلك تختلف عن الحساب الختامى الذى يقتصر على بيان نفقات « الحكومة » التى صرفت فعلاً ، وإيراداتها التى حصلت فعلاً عن مدة انقضت .

فالمقصود من هذين المصطلحين الحديثين إعطاء فكرة عامة جامعة عن النشاط الاقتصادى الكلى للبلاد بقطاعيه الخاص والعام ، إما عن مدة قادمة (الميزانية القومية) . أو عن مدة منقضية (الحسابات القومية) .

والدراسة التى تقوم بهذا البحث يطلق عليها « المحاسبة القومية » (١) .

والميزانية القومية بوجه عام نظام من أنظمة الدول الرأسمالية المتقدمة ، ووضعها وسط بين ميزانية الدولة والخطة الاقتصادية ، وهى محاولة للتوفيق

بين النظام الرأسمالى وبين مقتضيات الحياة الاجتماعية الحالية ، بين مصالح الجماعة وبين مصالح الأفراد ، أى بين التنظيم وبين الحرية .

وقد أدخل نظام الميزانية القومية فى بعض الدول فى السنوات التى تلت الحرب العالمية الثانية ومن بينها إنجلترا وهولندا والسويد والنرويج .

الميزانية النقدية :

٥٢٢ - الميزانية النقدية نظام حديث آخر، نشأ فى دول أمريكا اللاتينية ، واستعملته مصر ابتداء من سنة ١٩٥٦/١٩٥٧ ، ويقصد به بيان بالأرقام التقديرية لما تنفقه الدولة من النقد الأجنبى . وما تحصل عليه منه ، نتيجة لمعاملتها الاقتصادية المختلفة مع الخارج ، أثناء مدة معينة مقبلة ، هى « سنة » عادة . وقد امتد تطبيقه حتى شمل معظم الدول ، حتى تلك التى لا تعاني نقصاً فى النقد الأجنبى ، والتى تتبع سياسة الحرية المطلقة فى التعامل النقدي مع الخارج . إذ وجدت من مصلحتها التأكد من حسن استخدام مواردها من النقد الأجنبى ، والعمل على المحافظة عليها ، وتكوين الاحتياطيات النقدية المناسبة .

وفى مصر تقوم باعداد الميزانية النقدية وزارة الإقتصاد والتجارة الخارجية ، وكانت فى أول الأمر ربع سنوية ، وبسيطة فى اعدادها ، لبساطة ما كانت تحتاجه مصر وقتئذ من السلع الاستهلاكية المسنودة ، ولأن وارداتها من السلع الاستثمارية كانت محدودة ، فلما ازداد الاستهلاك وبدأ التوسع فى استيراد المصانع والآلات والمعدات اللازمة لتنفيذ خطة التنمية الشاملة ، أصبح من الضروري . اعداد ميزانيات نقدية مفصلة ودقيقة ، وقائمة على أسس علمية سليمة ، حتى يمكن على وجه الدقة معرفة مقدار النقد الأجنبى المتاح فى سنة مقبلة ، ورسم الخطة اللازمة لتوزيعه بين مختلف الاستخدامات ، مع تحديد الأولويات المناسبة ، بحيث يكون الاستيراد فى حدود إمكانيات الدولة ، ومتماشياً فى ذات الوقت مع خطة التنمية الشاملة . ومع حاجات الدولة من السلع التموينية والاستهلاكية المختلفة .

٢ § - أهمية الميزانية من الناحيتين المالية والقانونية .

٥٢٣ - الميزانية ضرورية مهما كان شكل الحكومة ، إذ بدونها لا يمكن أن تسير المصالح العامة سيراً منتظماً ، وهى بهذا تعتبر وثيقة إدارية تبين فيها النفقات والإيرادات الاحتمالية المستقبلية ، غير أن لها فى الدول ذات الحكومات النيابية فوق ذلك أهمية خاصة ، إذ يجب أن يعتمد البرلمان مشروع الميزانية وأن يجيزه . ولهذا فهى تعد فى ظل النظام البرلماني عمل اجازة (Acte d'autorisation) إلى جانب كونها عمل تقدير (Acte d'évaluation) فيجاز للحكومة بمقتضاها لإنفاق المصروفات وتحصيل الإيرادات الواردة بالميزانية . وقد أصبح اعتماد البرلمان للميزانية مبدأ من مبادئ القانون العام فى كل الدول ذات الحكومات النيابية .

التكييف القانونى للميزانية (١):

٥٢٤ - عند البحث فى الطبيعة القانونية للميزانية ينبغى أن نفرق بين الميزانية نفسها وبين قانون ربطها . ذلك أن الميزانية ، كما سنرى فيما يلى ، تقوم الحكومة بتحضيرها فى معظم الدول ثم تعرضها على الهيئة التى تمارس السلطة التشريعية لاعتمادها ، فاذا وافقت عليها صدر بها فى معظم الدول قانون يعرف « بقانون ربط الميزانية » .

(١) أنظر الآراء المختلفة فى التكييف القانونى للميزانية فى المراجع الآتية :

مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالى ، للدكتور محمد عبد الله العربى ، الجزء الثالث ، ميزانية الدولة ، القاهرة ١٩٣٨ ص ١٣ وما بعدها . ومقال الأستاذ جيز فى مجلة علم المالية والتشريع المالى سنة ١٩٠٧ .

Arculeo, Il bilancio dello Stato e il sistema parlamentare. Napoli 1880.
Gneist, Budget und Gesetz. Berlin 1879.

Haenel. Das Gesetz in formellen und materiellen Sinne, Berlin, 1886.

Jèze. G., Le Budget au point de vue juridique. (Rev. Sc. Lég. Fin. 1907)

Laband, Staatsrecht, Bd. II., 1883.

Seligmann, Das Begriff des Gesetzes in formellen und materiellen Sinne
1886.

أما الميزانية نفسها فإنها تعتبر ، رغم موافقة السلطة التشريعية عليها ، عملاً إدارياً ، لا من جهة الموضوع فحسب (إذ هي لا تقرر قواعد عامة ودائمة) ، وإنما من جهة الشكل أيضاً ، إذ هي خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الانفاق والإيراد عن مدة معينة - وهذا اختصاص من اختصاصاتها - والسلطة التنفيذية تمارس اختصاصاتها في شكل قرارات (١).

أما قانون ربط الميزانية فإنه يعد عملاً تشريعياً من جهة الشكل فقط ، لأنه صادر عن السلطة التشريعية في الشكل الذي تصدر فيه القوانين . أما من جهة الموضوع فهو ليس سوى عمل إداري ، لأنه لا يحتوي عادة على أية قاعدة عامة جديدة . ولا يعطى للحكومة أية سلطة أو حق لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية ، فالإيرادات التي تستطيع الحكومة تحصيلها ، والنفقات التي يؤذن لها بالقيام بها ، كلها ناتجة عن قوانين سابقة . والحكومة ، لكي تمارس حقوقها هذه ، ولتقوم بتنفيذ التزاماتها ، لابد لها من الحصول على إجازة دورية سنوية غالباً ، وهذه الإجازة عمل يجب أن يصدر عن المجالس النيابية لأسباب سياسية ودستورية ، ولكنها تظل عملاً إدارياً ، ولذلك فإن هذا العمل يجب أن يكون في حدود القوانين السارية (intra legem) ولا ينبغي أن يحتوي مشروع الميزانية على إيرادات أو نفقات لا تجد أساساً لها في قانون قائم ، وهذا مبدأ متفق عليه بين الكتاب ، وينص عليه بعض الدساتير ، كال دستور الايطالي لسنة ١٩٤٨ م (٣/٨١) .

وينبغي على كون قانون ربط الميزانية قانوناً من جهة الشكل فقط ، أن عدم ادراج أى دين على الدولة في الميزانية لا يسلب صاحب هذا الدين حقه . ويعزز هنا الرأي أن الميزانية في حد ذاتها ، وبصرف النظر عن قانون ربطها ، تظل عملاً إدارياً رغم موافقة المجالس النيابية عليها ، ومن الطبيعي أن العمل الإداري لا يستطيع أن يسلب حقاً ، ولا ينبغي أن يطبقه القاضي إن هو فعل ذلك .

في مصر:

٥٢٥ - كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص على أن اصدار الميزانية يكون بقانون، فقد جاء بالمادة ١٤٢ أنه: « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة ». وكان هذا القانون لا يعد قانوناً إلا من ناحية الشكل فقط، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة بأن « قانون ربط الميزانية لا يتضمن عادة قواعد عامة مجردة وإنما هو تحديد للإيرادات من مصادرها ، وتوزيع لها على مصارفها العامة بما يكفل سير مرافق الدولة في فترة محدودة من الزمن هي في الغالب عام واحد : وهذا العمل بطبيعته عمل تنفيذي إداري ، ولكن لأهميته ولتحمل أفراد الأمة أعباءه وآثاره تقرر أن يصدر من السلطة التشريعية التي تمثل إرادة الأمة في أفرادها نواباً وشيوخاً ، ولما كانت أغلب أعمال السلطة التشريعية تصدر في شكل قوانين كانت الميزانية تربط هي الأخرى بقانون (١). وظلت الميزانية تصدر بقانون حتى بعد إلغاء دستور سنة ١٩٢٣، وصدور الإعلان الدستوري بتاريخ ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣، رغم عدم وجود نص صريح يلزم بذلك .

٥٢٦ - فلما صدر دستور سنة ١٩٥٦ لم يرد به نص صريح يلزم باصدار الميزانية بقانون ، وان كان قد نص على وجوب عرض مشروع الميزانية على مجلس الأمة لبحثه واعتماده (م ١٠١ منه) (٢) أما المادة ١٤٢ من دستور سنة ١٩٢٣ السابق ذكرها ، فان النص الذي يقابلها ، وهو نص المادة ١٠٢ فقد خلا من ذكر « قانون الميزانية » ، إذ جاء به : « إذا لم يتم

(١) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٧ أبريل سنة ١٩٥٣ - مجموعة أحكام مجلس الدولة : ص ٣٧ ص ١٠٠٠ .

(٢) تنص المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ على أنه : « يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده . وتقر الميزانية بابا بابا .

« ولا يجوز لمجلس الأمة إيفاء أى تعديل في المشروع الا بموافقة الحكومة » .

اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية ، عمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتمادها ، فذهب البعض إلى أن واضع الدستور قد أفصح بذلك عن قصده في عدم اصدار الميزانية بقانون . وذهب البعض الآخر إلى أنه لا بد من اصدار الميزانية بقانون ، رغم عدم وجود نص صريح ، لأن المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ تحتم عرض مشروع الميزانية على مجلس الأمة لا لبحثه فحسب ، وإنما لاعتماده أيضاً ، واعتماد المجلس يكون في شكل قانون .

٥٢٧ - وقد أفتى قسم الرأى بمجلس الدولة (في يولييه سنة ١٩٥٦) بأنه لا يجوز ، في ظل دستور سنة ١٩٥٦ ، اصدار الميزانية بقانون ، وأن الأداة الصحيحة لاصدارها هي قرار من رئيس الجمهورية .

واعتمد في ذلك على أن اصدار الميزانية بقانون يخالف طبيعتها ، لأنها لا تعمل أن تكون عملاً تنفيذياً محتماً ، باعتبارها برنامجاً تعده السلطة التنفيذية مقدماً لبيان سر أعمالها خلال السنة المالية ، أما القانون فهو عبارة عن مجموعة من القواعد العامة المجردة التي تتضمن أمراً أو نهياً ويكون لها جزاء ، الأمر الذي لا يتفق مع طبيعة الميزانية من حيث وصفها القانوني . وأنه لما كان اختصاص السلطة التشريعية في اعتمادها للميزانية ليس إلا مظهراً من مظاهر الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وليس هناك ما يلزم بأن يكون هذا الاعتماد في شكل قانون ، بل يكفي في ذلك قرار يصدره المجلس التشريعي .

وأنه تأكيداً لذلك صدر الدستور الجديد (دستور سنة ١٩٥٦) ولم يتضمن أى نص يلزم باصدار الميزانية بقانون منه شيئاً في ذلك مع الأوضاح الصحيحة التي تعتبر الميزانية عملاً من أعمال السلطة التنفيذية .

وأن أعمال السلطة التنفيذية يتولاها ويمارسها رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة ١١٩ من الدستور (سنة ١٩٥٦) ، وأن م ١٠١ قد أشارت إلى أنه لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل في مشروع الميزانية العامة للدولة إلا بموافقة الحكومة ، الأمر الذي يستفاد منه أن الدستور قد أناط بالسلطة التنفيذية حتى اصدار ميزانية الدولة ، وكذلك الميزانيات الملحقه بها ، في صورة قرار يصدر من رئيس الجمهورية .

وأنة لو كانت الميزانية تصدر بقانون لما كانت هناك حاجة إلى نص الفقرة الأخيرة من م ١٠١ ، ولأصبح هذا النص لغوا لا قيمة له ومتعارضاً مع قواعد التفسير التي تقضى بأن أعمال النص خير من إهماله .

وأنة يؤكد هذا التفسير ما نصت عليه م ١٣٣ و ١٣٤ من الدستور بأن لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين وفي هذه الحالة ترد إلى مجلس الأمة ، فإذا أقرها المجلس بموافقة ثلثي أعضائه أعتبرت قانوناً وأصدرت ، وأن هذا الوضع يتعارض مع إصدار الميزانية بقانون ، إذ لو صح هذا الاجراء لحاز مجلس الأمة ادخال تعديلات لا يوافق عليها رئيس الجمهورية ، بالأغلبية المذكورة ، وهو أمر لا يتفق مع ما تقضى به المادة ١٠١ السابق ذكرها .

وقد أخذ بهذا الرأي وصدرت الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقه والمستقلة بقرارات من رئيس الجمهورية ابتداء من ميزانية سنة ١٩٥٦ - ١٩٥٧ (وهي أول ميزانية تصدر بعد دستور سنة ١٩٥٦) .

ولما صدر الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة سنة ١٩٥٨ لم يأت بجديد في هذا الشأن ، إذ أعاد نص المادة ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ في مادته ٣٢ ، ولا نجد به نصاً يقابل المادة ١٤٢ من دستور سنة ١٩٢٣ . واستمر اصدار الميزانية بقرار من رئيس الجمهورية . كذلك فعل الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ (م ٧٦ و ٧٧) .

٥٢٨ - وهذا الرأي ، كما هو واضح ، يخلط بين الميزانية نفسها وهي - كما سبق أن بينا - عمل إداري شكلا وموضوعا ، وبين قانون ربط الميزانية وهو قانون من حيث الشكل فقط .

والميزانية إذ تظل عملاً إدارياً لا يتطبق عليها نص المادة ١٣٣ من دستور سنة ١٩٥٦ ، لأنه خاص بمشروعات القوانين ، وبذلك لا يكون هناك تعارض بين هذه المادة ونص الفقرة الأخيرة من المادة ١٠١ ، ومن العسر أن نستنتج من عدم نص واضح الدستور على إصدار الميزانية بقانون أنه

أراد إصدارها بقرار من رئيس الجمهورية ، والا لنص على ذلك صراحة لأن الاختصاص المالى للبرلمان اختصاص أصيل ، أسبق من اختصاصه التشريعى بل هو علة وجود البرلمان .

ويكفى أن ينص على ضرورة اعتماد مجلس الأمة لمشروع الميزانية لى تبسلسل الميزانية بقانون ، لأن اعتماد الميزانية من الاختصاصات الدستورية الأصلية للسلطة التشريعية ، والأداة الأصلية التى تعبر بها السلطة التشريعية عن إرادتها فيما يدخل فى اختصاصها من مسائل عامة هى « القانون » (١) .

ملحقات الميزانية (٢) :

٥٢٩ - يحدث أحياناً أن يتضمن قانون ربط الميزانية نصوا غريبة عن الميزانية ، إذ تنهز فرصة تقديمها الى البرلمان للاعتماد وتدرج معها نصوص تشريعية حقيقية شكلا وموضوعاً ، أى قواعد عامة ودائمة ، يقصد بها فى معظم الأحوال تقرير ضرائب جديدة ، ففى مثل هذه الحالة يكون قانون ربط الميزانية محتوياً على شيئين متميزين :

(١) تمارس السلطة التشريعية بعض اختصاصاتها فى شكل « قرارات برلمانية » ولكنها اختصاصات تنحصر عادة فى دائرتها الداخلية (لا فى المسائل العامة) كإقرار اللامحة الداخلية ، أو تقرير مسئولية وزير ، أو رفع الحصانة عن نائب .

ومما يعزز القول بأن اغفال النص فى دستور سنة ١٩٥٦ على إصدار الميزانية بقانون لا يدل على اتجاه وإرادة واضح الدستور على تغيير الطريقة التى كانت متبعة فى إصدار الميزانية بقانون ، أن المشرع (وهو واضح الدستور نفسه) قد نص فى مكان آخر وفى تاريخ لاحق للمستور على إصدار ميزانية مستقلة بقانون ، وهى ميزانية دار الكتب المصرية ، إذ جاء فى المادة ٣ من القانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٥٦ بإعادة تنظيم الدار (وتاريخه لاحق لتاريخ الدستور ، إذ صدر فى ٢٩ أبريل سنة ١٩٥٦) على أن تكون للدار ميزانية مستقلة يقرها المجلس الأعلى للدار ويصدر بها قانون ، ولا كان الدستور قد نص فى المادة ١٠٥ على أن الميزانيات المستقلة والملحقة تجرى عليها الأحكام الخاصة بالميزانية العامة فمعنى ذلك أن إصدار الميزانية بقانون ، وليس بقرار ، هو ما أراده واضح الدستور .

(٢) ملحقات الميزانية : Adjonctions budgétaires فى فرنسا و tacks فى النجلترا و riders فى الولايات المتحدة .

- (أ) الميزانية : وهى عمل إدارى من حيث الشكل والموضوع .
(ب) النصوص التشريعية الملحقة بها : وهى قوانين من حيث الشكل والموضوع .

والغرض من إقحام نصوص تشريعية فى قانون ربط الميزانية ، تلافى الاجراءات الطويلة التى تمر بها القوانين ، وتخفى السرعة فى تقريرها .

وهذه الطريقة كانت متبعة بكثرة فى فرنسا فى فترة ما بين الحربين العالميتين ، وألغاهها دستور سنة ١٩٤٦ (م ١٦) إذ نص على أن قانون الميزانية لا يجب أن يحتوى سوى نصوص مالية محته ، ومع ذلك فهذا النص لم يطبق بدقة .

وفى مصر حاولت الحكومة فى سنة ١٩٣٩ اتباعها ، إذ ألحقت بمشروع الميزانية قانوناً يفرض رسم أيلونة على التركات ، ووافق مجلس النواب على مشروع الميزانية والقانون الملحق به ، غير أن مجلس الشيوخ لم يقبل الأخذ بنظام الملحقات ، ووافق على مشروع الميزانية وحده ، بعد أن رفع منه مشروع قانون رسم الأيلونة على التركات .

٥٣٠ - وطريقة ملحقات الميزانية معيبة للأسباب الآتية :

- (أ) لأنها غير منطقية ، فقانون ربط الميزانية قانون مؤقت ، لا تعدى مدته السنة المالية فليس من المنطق أن يضمن تشريعات عامة ودائمة .
(ب) لأنها خطيرة ، فالعادة أن تنظر الميزانية بالمجالس النيابية فى شئ من السرعة ، وهذه السرعة لا تلائم نظر القوانين العادية ، الذى يقتضى التريث فى دراسة القوانين وتبين أهدافها وما يترتب على تقريرها من نتائج .
(ج) لأن وجود نصوص تشريعية حقيقية مع الميزانيات المختلفة يربك تشريع الدولة ، فيغلو من الصعب فى المستقبل الرجوع إلى نصوصه لتشتتها فى ثنائيات قوانين ربط الميزانيات المتتالية .

§ ٣ - أهمية الميزانية من الناحية السياسية

٥٣١ - للميزانية من الناحية السياسية أهمية كبرى في الدول ذات النظام النيابي لأن إلزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل سنة إلى البرلمان ، لكي يجيز لها صرف النفقات وتحصيل الإيرادات ، يعنى إخضاعها لرقابه الدائمة ، ورقابة البرلمان للحكومة تظهر عن طريق تعديل الاعتمادات التي تطلبها الحكومة أو رفضها ، أو رفض مشروع الميزانية الذي يقدم إليه . وترجع معظم الانقلابات الدستورية إلى اضطراب الأحوال المالية وما يترتب عليه من مطالبة الشعب بتوسيع مدى سلطته في الاشراف على المسائل المالية للدولة .

ويمكن القول بأن القوة السياسية في الدولة تميل إلى أن تتركز في يد السلطة صاحبة حق اعتماد الميزانية ، ففي الدول ذات النظام النيابي تكاد القوتان السياسية والمالية تتركزان في يد ممثلي الأمة في المجالس النيابية . أما في الدول ذات النظام الدكتاتوري فتتركز القوتان السياسية والمالية في يد السلطة التنفيذية . واعتماد الميزانية من البرلمان من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة ، لأن إخضاع مالية الدولة لرقابة دقيقة وعلمية يبعدها عن تحكم رئيس الدولة ، ويقلل من المفاجآت التي يخشاها دائرو الدولة .

§ ٤ - أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية

٥٣٢ - للميزانية أهمية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية لانقل شأنها عن أهميتها من الناحية السياسية إن لم تفقها . إذ تستطيع الدولة بواسطتها أن تعدل في توزيع الدخل القومي على الطبقات المختلفة للمجتمع وعلى الأفراد عن طريق الضرائب والنفقات العامة .

فتستطيع بزيادة الضرائب أن تزيد ما تقتطعه من دخول بعض الأفراد . لكي تزيد ما توزعه على غيرهم عن طريق النفقات العامة .

وقد أصبحت رسالة الميزانية في عصرنا الحاضر ، وفي الدول المتقدمة اقتصادياً ، أكثر اتساعاً مما كانت عليه فيما مضى . فلم تعد الميزانية العمل الذي

تقلد بواسطته الإيرادات والتفقات ويؤذن بها فحسب ، وإنما أصبحت تهدف أيضاً إلى تحقيق العمالة الكاملة، وإلى تعبئة القوى الاقتصادية العاطلة، والمساهمة في زيادة الدخل القومى ورفع مستوى المعيشة .

وفي الدول ذات الاقتصاد المخطط يعظم دور الميزانية كثيراً ، لعلاقتها الوثيقة بعملية التخطيط الاقتصادى اذ تصبح الميزانية جزءاً من الخطة المالية الشاملة وأداة من أهم أدوات تنفيذها .

تقسيم دراسة الميزانية :

٥٢٣ - ندرس فيما يلى فى فصول متتابعة : نشأة الميزانية وتطورها ، ثم قواعدها ، ثم المراحل التى تمر بها من تحضير ، واعتماد ، وتنفيذ ، ومراقبة .

الفصل الأول

نشأة الميزانية ومطورها

٥٣٤ - نشأ حق ممثلى الأمة فى مناقشة ميزانية الدولة واعتمادها تدريجياً ، فبدأ بحق النواب فى الموافقة على جباية الضرائب . ثم امتد إلى مناقشة الأسباب الداعية إلى فرضها ، والرقابة على كيفية اتفاق الأموال المتحصلة منها ، ثم لم يلبث هذا الحق أن شمل جميع الإيرادات وجميع النفقات ووجوب اعتمادها كل سنة .

وتعد إنجلترا أول دولة نشأت فيها المبادئ التى تقوم عليها فكرة الميزانية الحديثة ، ثم تلتها فرنسا ، ومنهما انتقلت تلك المبادئ إلى جميع الدول الحديثة ، وهذه المبادئ ثلاثة ، هى :

- (١) مبدأ اعتماد البرلمان للإيرادات العامة .
- (٢) مبدأ اعتماد البرلمان للنفقات العامة .
- (٣) مبدأ الاعتماد الدورى للإيرادات والنفقات .

٥٣٥ - وقد كان الملوك أثناء العصور الوسطى ينفقون على حاجات الدولة من دخل ممتلكاتهم الخاصة ، إذ لم تكن هناك تفرقة بين مالىتهم ومالية الدولة ، وكان من الطبيعى ألا يطالبهم الشعب فى تلك العصور بالنظر فى كيفية تدبيرهم لمواردهم ، ولا فى كيفية اتفاقهم ، إلا أن الملوك لا بدؤوا يطلبون من رعاياهم ، فى الظروف غير العادية كأوقات الحروب ، إعانات أو ضرائب استثنائية مؤقتة ، وأسرف بعضهم فى فرض تلك الضرائب الاستثنائية ، أدى ذلك إلى قيام ثورات مختلفة ، وإلى مطالبة الشعب بأن يوافق ممثلوه على هذه

الضرائب ، وكان من أثر ذلك أن أصدر الملك شارل الأول في سنة ١٦٢٨ وثيقة اعلان الحقوق (Petition of Rights) ، قرر فيها ضرورة موافقة نواب المكلفين على ما يفرض من ضرائب .

وقد حاول الملوك مراراً العيث بتلك القاعدة ، غير أن الملك وليم الثالث اضطر إلى إصدار دستور الحقوق (Bill of Rights) سنة ١٦٨٨ معلناً عدم مشروعية جباية أية أموال إلا بالقدر ، وفي المواعيد ، وبالكيفية التي يأذن بها البرلمان . بهذا تأكد حق البرلمان في اعتماد الضرائب ، ولم يلبث هذا الحق أن شمل الايرادات الأخرى .

٥٣٦ - وتبع ذلك تقرير مبدأ اعتماد نواب الأمة للتفقات العامة ، إذ كان البرلمان يتدخل في كل مرة يطلب الملك فيها تقرير ضرائب جديدة ، لمناقشة الأسباب الداعية إليها . وتطرق من ذلك لمناقشة النفقات العامة . على أن مبدأ اعتماد التفقات العامة لم يطبق تطبيقاً كاملاً إلا منذ سنة ١٨٣٧ ، في عهد الملكة فيكتوريا ، إذ أصبح للبرلمان حق مناقشة كل النفقات ما عدا مخصصات العرش .

٥٣٧ - أما المبدأ الثالث ، مبدأ الاعتماد السنوي للايرادات والمصروفات ، فقد نشأ أيضاً على أثر الثورة وإعلان دستور الحقوق ، لأن البرلمان لم يكن يدعى قبل ذلك في مواعيد منتظمة ، فأصبح من اختصاص البرلمان الاعتماد السنوي للايرادات وللنفقات ما عدا مخصصات العرش وبعض أنواع أخرى من النفقات ، وبعض أنواع الضرائب البسيطة ، إذ يوافق عليها البرلمان مرة واحدة في أول عهد الملك ولمدة حياته ، إلا إذا احتاج الأمر لتعديلها فتعدل . وتطبيقاً لهذا المبدأ أقر مجلس العموم مجلسه المنعقدة في ٢٤ يوليو سنة ١٩٥٢ مخصصات الملكة الراحلة الثانية مبلغ ٤٧٥,٠٠٠ جنيه في العام ، وكانت المعارضة (حزب العمال وقتئذ) ترى إلى معاودة النظر في مخصصات الملكة بين وقت وآخر ، ولكن هذه الرغبة لم تحظ بالقبول . وبهذا أصبحت مخصصات الملكة نافذة طول مدة حكمها إلا إذا جد ما يقتضي تعديلها فتعدل .

٥٣٨ - ومرت فرنسا بنفس المراحل التي مرت بها إنجلترا وانما في زمن أطول، فلم يستقر حق البرلمان في تقرير الضرائب ومناقشة النفقات العامة إلا حين قامت ثورة سنة ١٧٨٩ ، ولم تظهر الميزانية في شكلها الحاضر إلا في أواخر الربع الأول من القرن التاسع عشر ، حيث وضعت أهم المبادئ التي قام عليها نظام الميزانية الحديث في فرنسا .

الميزانية في المالية العامة الحديثة :

٥٣٩ - أحدثت الاتجاهات الحديثة للمالية العامة تغيرات عميقة في فكرة الميزانية ، فقد كانت أفضل الميزانيات فيما مضى (كما سبق القول في مقدمة الكتاب) أقلها نفقات ، أما الآن فإن العكس هو الصحيح ، إذ يجب على الدولة أن تعمل على إيجاد طلب فعال كاف لتشغيل جميع الموارد الإنتاجية الموجودة . وقد كان من المبادئ المالية السليمة فيما مضى أن يتوازن جانبها الإيرادات والمصروفات في الميزانية كل سنة ، أما ما يهم الآن فهو التوازن الاقتصادي والاجتماعي للأمة ، وليس التوازن المالي الحسائي للميزانية ، وبينما اهتمت المالية العامة التقليدية بالتوازن السنوي ، فإن المالية العامة الحديثة تهتم على الأخص بالتوازن الدوري ، أي توازن الميزانية على سنوات الدورة الاقتصادية .

كذلك طرأ على قواعد الميزانية كثير من التعديل لتلائم الاتجاهات الحديثة للمالية العامة ، على ما ستراه عند دراستنا لقواعد الميزانية . وقد أثر هذا التطور بطبيعة الحال على اجراءات اعداد الميزانية ، واعتمادها . أما فيما يتعلق بتنفيذها والرقابة على التنفيذ فلا تزال عملية التطور تسير ببطء .

في مصر :

٥٤٠ - أما في مصر فلم يفكر في عمل ميزانية إلا في أواخر عهد الخديو اسماعيل نتيجة ارتباك الأحوال المالية ، ففي سنة ١٨٧٦ صدر أمر عال بإنشاء مجلس أعلى للمالية ، من بين اختصاصاته « تحرير ميزانية مالية الحكومة » . إلا أنه لم يتفد . واستمرت كل مصلحة تضع تقديراتها الخاصة مستقلة عن غيرها ،

دون اتباع قاعدة واحدة ، ولم تكن الأرقام الواردة في هذه التقديرات صحيحة ولا شاملة لجميع مصروفات الدولة وإيراداتها ، كما كان ينقص تلوين العمليات المختلفة الترتيب المنطقي ، مما جعل من الصعب إن لم يكن من المستحيل معرفة نفقات كل سنة ولا مبلغها الصحيح .

وكانت أول ميزانية ظهرت للحكومة المصرية هي ميزانية سنة ١٨٨٠ ، ومع ذلك لم تكن كاملة ، إذ لم تدرج بها الاعتمادات اللازمة لخدمة الدين العام ، لأنها لم تكن قد حددت بعد .

وفي سنة ١٩٠٤ عقد الاتفاق الودي بين إنجلترا وفرنسا ، وطبقت أحكامه في مصر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤ ، فوسع من حرية مصر المالية نوعاً ما ، وانتظمت المالية بعد ذلك وأخذت الميزانية تستوعب شيئاً فشيئاً جميع النفقات والإيرادات التي كانت لا تدرج فيها .

وفي سنة ١٩١٣ شكلت لجنة لبحث الميزانية ، ووضعت تقريراً أخذ القانون رقم ٢١ لسنة ١٩١٣ بما جاء فيه ، فاكتسبت بذلك الميزانية كثيراً من البساطة والوضوح ، إذ أدخل كثير من التعديلات على شكل الميزانية ، فعدلت تقاسيمها ، ووحدت لكل الوزارات ، كما حذفت منها التفاصيل الزائدة ، وضمت المصروفات غير العادية ، التي كانت تسدد من المال الاحتياطي ، إلى الميزانية العادية ، وأدرجت ضمن مصروفات كل وزارة ، تحت عنوان الأعمال الجديدة ، (وهو الباب ٣ من الميزانية قبل تعديلها أخيراً) . وكف بذلك المال الاحتياطي عن أن يستعمل كميزانية غير عادية وبقي مالا احتياطياً فحسب ، يزداد وينقص تبعاً لوجود فائض أو عجز عند انتهاء السنة المالية .

٥٤١ - هذا عن نشأة الميزانية المصرية ، أما عن اعتماد ممثلي الشعب للإيرادات والمصروفات فيذكر المؤرخون أن الشعب قام بأحدى ثوراته حوالي سنة ١٧٨٥ ، وكان من بين ما طالب به ألا تفرض ضريبة إلا إذا أقرها مندوبو الشعب ، واضطر الأمراء الذين كانوا يحكمون مصر في ذلك الوقت إلى الإذعان لمطالب الشعب ، وكتبوا فيما بينهم وبينه حجة وقعوا عليها

وسجلها القاضي الشرعى ، إلا أن ذلك لم يدم طويلا ، ومنذ أوائل القرن التاسع عشر كان الحكام يفرضون الضرائب ويقررون أوجه النفقات كما يريدون ، وفى سنة ١٨٧٨ لما أنشئ مجلس النظار (مجلس الوزراء كما كان يسمى فى ذلك الوقت) أعطى هذا المجلس أمر الإشراف على الحساب المالى .

٥٤٢ - ولما أنشئ مجلس النواب طبقاً للأمر العالى الصادر فى سنة ١٨٨٢ ، أصبح لا يجوز فرض ضريبة جديدة إلا بقانون يوافق عليه المجلس ، كما تقرر مبدأ مناقشة المجلس للميزانية . واعتماده لها ماعدا نفقات الخزينة والدين العام .

غير أن هذا المجلس لم ينعقد غير دور واحد بسبب الحالة الثورية التى انتهت بالاحتلال الانجليزى .

٥٤٣ - وفى أول مايو سنة ١٨٨٣ صدر القانون النظامى بإنشاء مجلس شورى القوانين ، و « الجمعية العمومية » وكان اختصاص مجلس شورى القوانين بشأن الميزانية استشارياً . أما الجمعية العمومية فكانت تتعقد كل سنتين ، وكان من أهم ما يدخل فى اختصاصها تقرير الضرائب الجديدة برأى قطعى ملزم للحكومة ، وبذلك أصبح الجديو لا يستطيع جباية ضريبة إلا باذنها ولكن لم يكن من حقها اعتماد النفقات .

٥٤٤ - صدر بعد ذلك فى أول يولييه سنة ١٩١٣ القانون النظامى بإنشاء « الجمعية التشريعية » لتحل محل المجلسين السابقين ، وكان من اختصاصها الموافقة على الضرائب والرسوم الجديدة قبل تقريرها ، أما الميزانية فكانت تعرض عليها لكى تبدى ما يترأى لها من آراء وملاحظات ورغبات . غير أن هذه الجمعية لم تتعقد سوى دور واحد ، إذ عطلت أعمالها اقيام الحرب العالمية الأولى ، فأصبحت الحكومة أثناء تلك الحرب وبعدها حتى سنة ١٩٢٣ مطلقة السلطة بشأن الميزانية .

٥٤٥ - وفى ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣ ، صدر دستور سنة ١٩٢٣ فأعطى البرلمان سلطة كاملة بشأن اعتماد الميزانية إيراداتها ونفقاتها . وقد أبطل العمل

بهذا الدستور في ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ ، وحل محله دستور جديد يقوى السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، وبخاصة في المسائل المالية ، وبعد أن كانت المادة ٢٨ من دستور سنة ١٩٢٣ تنص على أن للملك والمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين (بما فيها القوانين المالية) علما ما كان منها خاصاً بإنشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك والمجلس النواب ، سلب دستور سنة ١٩٣٠ (م ٢٨) من المجلسين حق اقتراح القوانين المالية ، وقصر الحق على الملك وحده ، كذلك صدر بناء عليه مرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٣١ مشتملا على عدة وسائل مقيدة لحق البرلمان في التعديل . وقد ألغى دستور سنة ١٩٣٠ في ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ وأعيد دستور سنة ١٩٢٣ في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ ، واستمر ساريا حتى أعلن سقوطه في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ على أثر ثورة ٢٣ يولييه سنة ١٩٥٢ .

٥٤٦ - وينص دستور سنة ١٩٥٦ في المادة ١٠١ منه ، كما سبق أن رأينا ، على أنه « يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده ، وتقر الميزانية باباً باباً » . على أنه نص في الفقرة الثانية من المادة ذاتها على أنه « لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل في المشروع إلا بموافقة الحكومة » . وتنص المادة ١٠٣ منه على أنه « تجب موافقة مجلس الأمة على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد على تقديراتها » . وأجرى الأحكام السابقة على الميزانيات المستقلة والملاحقة (م ١٠٥) .

في الجمهورية العربية المتحدة :

٥٤٧ - لما انضمت مصر وسوريا في فبراير سنة ١٩٥٨ في جمهورية واحدة هي الجمهورية العربية المتحدة ، كان يعد لكل سنة مالية ميزانية للجمهورية تتكون من ثلاثة أجزاء :

(أ) ميزانية موحدة للرياسة والوزارات والهيئات الموحدة .

(ب) ميزانية للإقليم السوري .

(ج) ميزانية للإقليم المصرى .

وكانت إيرادات الميزانية الموحدة مكونة من :

(أ) المبالغ التى تخصص فى كل من ميزانيتى الإقليمين السوري والمصرى للميزانية الموحدة .

(ب) الإيرادات المختلفة الأخرى .

وكانت الأنظمة المالية المتبعة فى كل إقليم وقتئذ تسرى على نفقات الميزانية الموحدة التى تعقد وتصرف فيه .

أما ميزانيتا الإقليمين السوري والمصرى فكانت تطبق بشأن كل منها القوانين والأنظمة المتبعة وقتئذ فى كل إقليم (١) .

٥٤٨ — وأعاد الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة (سنة ١٩٥٨) فى المواد : ٣٢ و ٣٣ و ٣٤ منه النص على الأحكام التى كان ينص عليها دستور جمهورية مصر سنة ١٩٥٦ فى مواده ١٠١ و ١٠٣ و ١٠٥ والمتعلقة بالميزانية والسابق ذكرها فى الفقرة ٥٤٦ ، كذلك فعل الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ (المواد ٧٦ و ٧٨ و ٨٠) (٢) .

(١) قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٨ .

(٢) مع فارق أن م ٧٦ من دستور سنة ١٩٦٤ نصت على وجوب عرض مشروع الميزانية على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل (بدلا من ثلاثة أشهر كما جاء فى م ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦) لبحثه واعتماده .

الفصل الثاني

قواعد الميزانية

مقدمة :

٥٤٩ - تخضع المالية التقليدية الميزانية لطائفة من القواعد ، اصطلاح على تسميتها بقاعدة سنوية الميزانية ، وقاعدة الوحدة ، وقاعدة الشمول أو العمومية ، وقاعدة عدم التخصيص .

والغرض من اتباع هذه القواعد هو تسهيل معرفة المركز المالى للدولة ووضوحه بالقاء نظرة سريعة على الميزانية ، وتيسير الرقابة عليه ، وقد وضعت لتكون ضماناً ضد المساوئ التى كانت متفشية فى عهود الحكم المطلق ، حين كان الحكام ينفردون أو يكادون ينفردون بأمر تدبير ايرادات الدولة ونفقاتها كما يريدون ، ولذا كانت تطبق إلى عهد قريب بكل دقة . أما فى الوقت الحاضر وقد تغيرت الظروف ، فقد لحقها كثير من الاستثناء ، حتى أصبحت فى حاجة إلى التعديل بما يلائم التطور الذى حدث فى المالية العامة نتيجة للتطور فى وظائف الدولة ، وفى نواحي نشاطها ، وتدخلها المتزايد فى الاقتصاد القومى ، ذلك التدخل الذى اتخذ بالأخص شكل التوجيه فى فترة ما بين الحربين ، وشكل التأمين والعمل المباشر بعد الحرب العالمية الثانية . وسندرس فيما يلى القواعد المذكورة مع بيان أهم الاستثناءات التى أدخلت عليها نتيجة التطور الجديد للدولة ولوظائفها .

المبحث الاول

قاعدة سنوية الميزانية

(La règle de l' annualité du budget)

٥٥٠ - تعد الميزانية لفترة مقبلة من الزمن ، جرى العرف بأن تكون

سنة ، وقد اختيرت مدة السنة لأنها أصلح مدة لعمل تقديرات النفقات والايادات، فهي حد طبيعي لتكرار العمليات المالية لاحتوائها على دورة كاملة الفصول . وهي تلائم النفقات العامة التي تتفاوت باختلاف فصول السنة ، وتتكرر كل سنة ، كما تلائم الايرادات العامة المستمدة من أملاك الدولة ومشروعاتها ، ومن دخول الأفراد والمشروعات الخاصة التي ترتبط غالباً بمسلة سنة .

ولو كانت الميزانية لمدة أقل من سنة كثلاثة شهور مثلاً ، لأدى ذلك إلى بعض النتائج الضارة. فقد يكون الايراد في ميزانية كبيراً ، ويكون في التي تليها صغيراً ، إذا صادف الميزانية الأولى موعد تحصيل ضريبة كبيرة الحصيلة كالضريبة العامة على الايراد ، ومن المستحسن ألا تزيد إيرادات الدولة أو نفقاتها أو تقل بدرجة كبيرة بين ميزانية وأخرى ، لأن ذلك يزيد من فرص الإسراف أمام الحكومة فوق أنه يشيع الاضطراب في الأعمال الحكومية .

يضاف إلى ذلك أن تحضير الميزانية ومناقشتها واعتمادها تتطلب وقتاً وجهداً كبيرين ، ليس من السهل عملاً أن يتكررا كل فترة قصيرة من الزمن . ولو طالّت مدة الميزانية عن السنة لأصبح من الصعب وضع تقديرات دقيقة للنفقات والايادات لبعدها ما بين وقت إعداد التقديرات ووقت تحقيقها. هذا من الناحية المالية ، ونعمة أسباب أخرى تجعل اختيار مدة السنة ملائماً من الناحية السياسية أيضاً ، إذ لو طالّت مدة الميزانية عن سنة لضعفت رقابة البرلمان للحكومة ولتصرفاتها المالية ، ولو قصرت عن السنة لأصبحت تلك الرقابة مرهقة شديدة الوطأة ولكانت مدعاة لتعطيل الأعمال ، لهذا جرت العادة أن تكون الميزانية عن سنة واحدة .

٥٥١ - على أن لهذه القاعدة استثناءات توسعوا فيها بوجه خاص بعد الحرب العالمية الثانية ، فقد لحأت بعض الدول كفرنسا سنة ١٩٣٩ ، إلى وضع ميزانيات مستقلة لمدة أطول، إلى جانب الميزانية السنوية ، وذلك

لتنفيذ برامج بعيدة المدى، وتوزيع المبالغ اللازمة لتنفيذها على عدة سنوات ،
أو لتنفيذ برامج تعمير ما خربته الحرب ، وتجديد القوى الانتاجية للدولة ،
ويطلق عليها «الميزانيات الرأسمالية» (Budget de Capital) .

وفي فرنسا يفرقون أيضاً بين نوعين من الاعتمادات : اعتمادات الارتباط
(Crédits d'engagements) واعتمادات الدفع (Crédits de paiement)
ففي الأولى يأذن البرلمان للحكومة أن تربط لأعمال تدفع نفقاتها على عدة
سنوات ، ويصوت البرلمان بعد ذلك على نصيب كل سنة .

وفي الولايات المتحدة يطبقون طريقة الاعتمادات المستمرة ، وهي اعتمادات
تفتح لعدة سنوات ، فإذا احتاجت الحكومة إلى القيام بأعمال يحتاج
تنفيذها لعدة سنوات ، فإن الكونجرس يفتح لها اعتمادات لإجالية دون
تحديد مدة لتمويل البرنامج ، وتبقى مفتوحة حتى ينتهى تنفيذ البرنامج ،
ولا تناقش سنوياً .

ويوجد في إنجلترا استثناء هام لمبدأ الاعتماد السنوى للميزانية . ذلك أن
هناك نوعاً من النفقات يسمى بالنفقات الدائمة (Charges on Consolidated Fund)
يعتمدها البرلمان مرة واحدة ولا يناقشها سنوياً كما سبق أن رأينا (ص ٦٥)
وأهمها مخصصات الملكة والأسرة المالكة ، والمعاشات وفوائد الدين العام ،
ومرتبات بعض كبار الموظفين ، وبعض نفقات أخرى كالتنفقات الانتخابية .

كذلك هناك نوع من الإيرادات يأذن البرلمان بجبايتها مرة واحدة ،
ولا يناقشها سنوياً ، ومع ذلك فوزير المالية يعرض على مجلس العموم في
بيانه الشفوى للميزانية (Budget Speech) قائمة كاملة للنفقات والإيرادات .

وفي فرنسا وضعت ميزانيات لمدة ثلاثة شهور أثناء الحرب العالمية الأولى
وأثناء السنوات ١٩٤٥ و ١٩٤٧ كما وجدت ميزانيات لأكثر من سنة
لاضطراب الأحوال المالية . وفي بعض الأحيان عندما كان البرلمان يتأخر
في إقرار الميزانية ، كانت تطبق لمدة سنتين بدلاً من سنة واحدة .

٥٥٢ - ويحدث في كل الدول ، عند تعديل مبدأ السنة المالية أن توضع ميزانية للمدد أقصر أو أطول من السنة ، ففي مصر مثلاً لما عدلت بداية السنة المالية سنة ١٩١٤ يجعلها في أول أبريل بدلاً من أول يناير ، جعلت شهور يناير وفبراير ومارس من سنة ١٩١٤ مدة مالية بميزانية مستقلة ، كذلك لما عدلت بداية السنة المالية مرة ثانية ابتداء من سنة ١٩٢٧ جعلت ميزانية سنة ١٩٢٦ - ١٩٢٧ عن ثلاثة عشر شهراً ولما عدلت بداية السنة المالية للمرة الثالثة ابتداء من سنة ١٩٤٨ جعلت ميزانية ١٩٤٧ - ١٩٤٨ عن عشرة أشهر فقط ، وأخيراً لما عدلت بداية السنة المالية للمرة الرابعة بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٥٠ يجعلها في أول يولييه ابتداء من سنة ١٩٥١ اعتبرت الشهور مارس وأبريل ومايو ويونيه سنة ١٩٥١ مدة مالية قائمة بذاتها ووضعت لها ميزانية مستقلة .

§ ١ - بداية السنة المالية

٥٥٣ - تحدد كل دولة بداية سنتها المالية طبقاً لتقاليدها الإدارية والبرلمانية ، وأحوالها الاقتصادية مع مراعاة أن تكون الفترة التي تنقضي بين وقت إعداد الميزانية ووقت تنفيذها أقصر ما يستطيع .

وقبل الحرب العالمية الثانية كانت السنة المالية تبدأ بشهر يناير في ٢٦ دولة (من بينها فرنسا ، البرازيل ، روسيا) ، وبشهر أبريل في ١٨ دولة (منها إنجلترا وألمانيا) ، وبشهر يولييه في ١٢ دولة (منها إيطاليا والولايات المتحدة) وتبدأ بشهور أخرى في باقي الدول (فتبدأ في إيران في ٢١ مارس وفي تركيا في أول يونيه ، وفي هندوراس في أول أغسطس ، وفي باراجواي في أول سبتمبر ، وفي هايتي في أول أكتوبر) .

٥٥٤ - وفي مصر لم يعين دستور سنة ١٩٢٣ الملفى بداية السنة المالية ، واكتفى بالنص في المادة ١٣٨ منه على وجوب تقديم الميزانية إلى البرلمان (٢٨)

قبل بداية السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل ، وترك تعيين بداية السنة المالية للمشرع ، وكذلك فعل دستور سنة ١٩٥٦ ، ودستور سنة ١٩٥٨ ، ودستور سنة ١٩٦٤ ، فنص الأول في المادة ١٠٠ منه ، والثاني في المادة ٣١ منه والثالث في المادة ٧٥ منه ، على أن « يعين القانون طريقة إعداد الميزانية وعرضها على مجلس الأمة ، كما يحدد السنة المالية » . ولعل أصلح موعد لبداية السنة المالية بالنسبة لمصر هو أول مايو لأن فصل الاجازات ينتهى فى أول اكتوبر ، فاذا بلىء بتحضير الميزانية فى هذا الشهر ، وتقدمت الوزارات والمصالح المختلفة باقتراحاتها فى آخره إلى وزارة الخزانة (المالية) فان هذه الوزارة تحتاج لبحث ومناقشة وتعديل تلك الاقتراحات ، وإعداد الميزانية وطبعها ، إلى ما لا يقل عن ثلاثة شهور ، فتكون الميزانية معدة لمناقشة البرلمان (مجلس الأمة) فى آخر يناير . ويحتاج البرلمان إلى ثلاثة شهور لمناقشة الميزانية وإقرارها ، أى أن الميزانية تكون معدة للتنفيذ فى أول مايو . وجعل بداية السنة المالية قبل ذلك يؤدى إلى تحضير الاقتراحات قبل حلول فصل الإجازات ، أى فى شهر مايو من السنة السابقة ، وهذا يفصل بين تقدير الميزانية وبين تنفيذها سنة كاملة ، مما يجعل من الصعب وضع تقديرات قريبة من الصحة ، كذلك لو تأخرت بداية السنة عن شهر مايو لحلت شهور الصيف أثناء فحص الميزانية فى البرلمان .

٥٥٥ - وقد كانت السنة المالية تبدأ فى مصر فى أول يناير من سنة ١٨٨٠ حتى سنة ١٩١٣ ، حيث جعلت بدايتها فى أول أبريل . واستمرت كذلك من سنة ١٩١٤ - ١٩١٥ الى سنة ١٩٢٦ - ١٩٢٧ ، حيث أخرجت إلى أول مايو ابتداء من سنة ١٩٢٧ - ١٩٢٨ ، ثم قدمت إلى أول مارس ابتداء من سنة ١٩٤٨ - ١٩٤٩ ثم أخرجت إلى أول يولييه ابتداء من سنة ١٩٥١ - ١٩٥٢ ، كما سبق القول (١) .

(١) ينص قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٨ على أن تبدأ السنة المالية للجمهورية فى أول يولييه من كل عام وتنتهى فى آخر يولييه من السنة التالية .

وكان الغرض من جميع هذه التعديلات أحكام وضع تقديرات الميزانية ، وتقصير المدة بين أعدادها وتنفيذها ، والافساح في الوقت أمام البرلمان لمناقشتها . أما التعديل الأخير فقد أريد به تمكين البرلمان من اعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية ، إذ كان البرلمان في الغالب لا يعتمد الميزانية قبل شهر يولييه ، على أنه يؤخذ عليه أنه يؤدي إلى تأجيل تنفيذ المشروعات المقررة في الميزانية إلى ما بعد فصل الإجازات . فيمر جزء كبير من السنة المالية قبل أن يتيسر للحكومة القيام بأعمال تذكر لتنفيذها . وواقع الأمر أن التأخير في اعتماد الميزانية كان يرجع إلى طول الوقت الذي تستغرقه الدراسة التمهيدية التي تقوم بها لجنة المالية بمجلس النواب . قبل أن تبدأ مناقشة المجلس نفسه للميزانية ، ولذلك فإن أفضل علاج لمنع التأخير يكون بتحديد مدة شهر على الأكثر للجنة المالية لكي تقدم فيه أول تقرير لها عن مشروع الميزانية ، وهذا ما كانت تنص عليه اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة في سنة ١٩٤١ والتي لم يتشدد المجلس في مراعاتها .

§ ٢ - حساب الخزنة وحساب السنة المالية

عند إعداد الحساب الختامي للسنة المالية يمكن اتباع إحدى طريقتين :

(أ) طريقة حساب الخزنة (Système de la gestion)

(ب) - طريقة حساب السنة المالية ، أو حساب الحقوق والالتزامات ،

أو حساب التسوية (Système de l'exercice) .

٥٥٦ - وتقضى الطريقة الأولى بأن يشمل الحساب الإيرادات الفعلية

التي حصلت بالفعل أثناء السنة والمصروفات الفعلية التي دفعت بالفعل في المدة ذاتها ، فهو حساب مادي . أما الإيرادات التي تحصل بعد انتهاء السنة المالية التي استحققت فيها فتضاف لحساب السنة المالية الجديدة التي يتم فيها التحصيل فعلا . وكذلك النفقات التي استحققت أثناء السنة ، ولكنها لم تدفع خلالها ، تقيد في حساب السنة المالية الجديدة ، التي يتم فيها الدفع فعلا . أما الاعتمادات التي لم تستعمل فتلغى وتفتح ثانية في ميزانية السنة

الحديدة إذا كانت ثمة حاجة إليها . وهذه الطريقة متبعة في إنجلترا والولايات المتحدة ، وتمتاز ببساطتها . ولكن يؤخذ عليها أنها تعطي فكرة خاطئة عن الحالة المالية الحقيقية للدولة . إذ تستطيع الحكومة أن تسرع بحصول الإيرادات وتؤخر دفع المصروفات حتى تحصل على نتيجة طيبة . يضاف إلى ذلك أنها قد تساعد على الاسراف ، إذ تحاول المصالح الحكومية المختلفة أن تتوسع في الإنفاق في آخر السنة المالية ، لتستفيد من الاعتمادات المخصصة لها ، حتى لا يلبى ما يتبقى منها عند نهاية السنة المالية .

٥٥٧ - أما الطريقة الثانية ، طريقة حساب السنة المالية ، فنقضى بأن يشمل الحساب الختامي جميع الإيرادات وجميع المصروفات المترتبة على تصرفات اتخذت أثناء السنة ، بصرف النظر عن التاريخ الذي حصلت أو دفعت فيه فعلا هذه الإيرادات والمصروفات . فهو لذلك حساب حقوق والتزامات ، وليس حساباً مادياً كما في الطريقة الأولى ، والطريقة الثانية كانت متبعة في فرنسا حتى سنة ١٩٣٤ . بالنسبة للإيرادات ، وحتى سنة ١٩٥٤ بالنسبة للنفقات (١) ، وهي تمتاز بأنها تعطي فكرة صحيحة وبيانا تاماً عن عمليات العام المالية جميعها ، ولكن يعيبها ما تسببه من ارتباك إذ أنها تطيل مدة تنفيذ الميزانية بعد انتهاء السنة المالية إلى أمد لا حد له نظرياً ، أى حتى يتم دفع جميع المصروفات ، وتحصيل جميع الإيرادات المرتبطة بهما .

ولتلافى ذلك تلجأ الدول التي تأخذ بهذه الطريقة إلى إقفال الحساب في تاريخ محدد كسبعة شهور مثلاً من انتهاء السنة المالية ، وكل عملية لا تتم تسويتها أثناء هذه المدة تلحق بالسنة المالية التالية .

٥٥٨ - ذلك ما قد يتبع بالنسبة للحساب الختامي ، ومتى اتبعت إحدى هاتين الطريقتين في إعداد الحساب الختامي فإنها تتبع أيضاً في وضع الميزانية ،

(١) صدر في فرنسا قانون بتاريخ ١١ يولييه سنة ١٩٥٣ بتعميم طريقة حساب الخزانة ، حتى بالنسبة للنسبة للنفقات على أن تصدر مراسيم بقواعد تطبيقها على كل نوع من أنواع النفقات ، وبدأ تطبيقها سنة ١٩٥٤ على نفقات الاستثمار .

فاذا اتبعت الطريقة الأولى ، طريقة حساب الخزانة، فلا يدرج في الميزانية إلا المصروفات المقدر انفاقها فعلا ، والايادات المنتظر تحصيلها فعلا في خلال السنة . وإذا اتبعت الطريقة الثانية ، طريقة حساب السنة المالية ، فيدرج في الميزانية جميع الالتزامات والحقوق المنتظر نشوئها في أثناء السنة دون مراعاة للتاريخ الذي سيتم فيه التحصيل الفعلي أو الدفع الفعلي المترتب على الحقوق والالتزامات .
وتتبع مصر طريقة حساب الخزانة .

البحث الثاني

قاعدة وحدة الميزانية

(La règle de l'unité budgétaire)

٥٥٩ — يقصد من قاعده وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في ميزانية واحدة. وفائدة هذه القاعدة من الناحية المالية أنها تجعل من السهل معرفة المركز المالى للدولة ، وذلك بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الإيرادات . ليتبين إن كان فيها عجز أو فائض ، أو كانت متوازنة . أما فائدتها من الناحية السياسية فهي أنها تسهل مراقبة البرلمان للميزانية ، لهذا كانت قاعدة الوحدة من القواعد الأساسية للميزانية في المالية العامة التقليدية . أما المالية العامة الحديثة فتسمح باستثناءات كثيرة لها . ذلك أن هناك أسباباً تستدعى وجود بعض الميزانيات إلى جانب الميزانية العامة للدولة ، فهناك بعض نفقات غير عادية إذا أدرجت في الميزانية العادية جعلت مقارنة الميزانيات بعضها ببعض على غير أساس سليم ، ولذا يحسن إدراجها في ميزانية غير عادية على حدة . كما أن الدولة الحديثة تقوم بكثير من المرافق ذات الصفة الصناعية والتجارية والمشروعات العامة ولا يمكن إدراج ميزانياتها ضمن الميزانية العامة للدولة إذ تستلزم قواعد الإدارة الصناعية والتجارية أن تتمتع باستقلال تام ، كل ذلك سهل الخروج على قاعدة الوحدة .

ويتخذ الخروج على قاعدة الوحدة شكل تعدد الميزانيات ، فنجد إلى جانب الميزانية الرئيسية ميزانيات أخرى أهمها :

- (١) الميزانيات غير العادية . (٢) الميزانيات الملحقية .
- (٣) الميزانيات المستقلة . (٤) ميزانيات الهيئات العامة المستقلة .
- (٥) الحسابات الخاصة على الخزنة .

وقد كثر الخروج على قاعدة وحدة الميزانية في السنوات الأخيرة في بعض الدول كفرنسا ، ومصر .

§ ١ - الميزانيات غير العادية (١)

٥٦٠ - يبرر الكتاب وجود هذه الميزانيات إلى جانب الميزانية العادية ، بأن الميزانية العادية ، وهي الميزانية الرئيسية ، ليست سوى ميزانية النفقات والايادات العادية ، ولما كانت هناك نفقات تعد غير عادية (٢) . ولا يصح بالتالي سدادها من الايرادات العادية ، فانه من الأفضل ألا تدرج في الميزانية الرئيسية ، بل تعمل لها ميزانية استثنائية تشمل النفقات غير العادية من جهة ، والايراد غير العادى الذى ينحصر لتغطيتها - وهو عادة قرض عام - من جهة أخرى .

ومما يعد من النفقات غير العادية طبقاً لهذه الفكرة نفقات الحروب ، ونفقات الأشغال الصامة التى تتطلب إنفاق مبالغ كبيرة ، ونفقات المشروعات التى تستهدف مكافحة الركود الاقتصادى ، والمشروعات الانتاجية الكبرى ، كما تستعمل بعض الدول الميزانية غير العادية لتغطية مصروفات التسليح استعداداً لشن حرب .

ومن الدول التى أخذت بنظام الميزانيات غير العادية انجلترا ، إذ أنشأت في سنة ١٩٣٩ ميزانية غير عادية لمواجهة طوارئ الحرب ، كذلك استعملت

(١) الميزانيات غير العادية : Budgets extraordinaires

(٢) راجع الفقرة ٤١ ، ص ٤٦ فيما سبق .

فرنسا الميزانية غير العادية خلال الحربين العالميتين لمواجهة نفقاتهما ، وبعد الحرب العالمية الثانية لمواجهة نفقات تعمير ما خربته الحرب .

ونحنى أنصار وحدة الميزانية أن يؤدي استعمال الميزانية غير العادية إلى الإسراف في النفقات العامة ، وذلك بأن تعتبر الحكومة بعض النفقات غير أعادية وتفرّد لها ميزانية خاصة تواجهها بالقرض .

٥٦١ - وقد عرفت مصر الميزانيات غير العادية في أواخر القرن الماضي وكان ذلك راجعاً إلى إضطراب المالية المصرية في ذلك الوقت ، إذ كان فائض الإيرادات الفعلية على المصروفات الفعلية يكون ميزانية منفصلة للسنة التالية عرفت باسم « الميزانية غير العادية للإيرادات غير المخصصة للدين العام » ، وكانت تشمل جميع المصروفات الزائدة وغير المنتظرة التي لم ترد في الميزانية العادية . أما الميزانية العادية فكانت تقتصر على المصروفات الجارية فقط ، ومن هذه الميزانية غير العادية كانت الحكومة تنفق على السكك الحديدية ، وعلى تنفيذ بعض الأشغال العامة ، كما كانت تدفع منها إعانة سنوية للسودان وكلها نفقات عادية في الواقع وإنما أدرجت على حدة في ميزانية غير عادية بسبب الحالة المالية لمصر في ذلك الوقت . وكانت تضاف فوائض الميزانية غير العادية إلى الإيرادات غير العادية للسنة التالية ، أما إذا لم يكن هناك فوائض ولا ميزانية غير عادية بالتالى ، فإن النفقات المذكورة كانت تتحملها الميزانية العادية بقدر المستطاع وقد استمرت تلك الحالة حتى عقد الاتفاق الانجليزى الفرنسى في سنة ١٩٠٤ ، الذى طبق في مصر بمقتضى القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٠٤ والذى وسع من حرية مصر المالية نوعاً ما ، فانتظمت الميزانية بعد ذلك ، وضمت الاموال الاحتياطية المختلفة ، التي كانت تكونها مصر في ذلك الوقت ، في مال احتياطي واحد ، وقسم باب المصروفات في الميزانية العادية إلى قسمين : المصروفات العادية ، والمصروفات الخصوصية ، وتشمل الأولى المصروفات الجارية للإدارة التي تتجدد سنوياً ، كرتبات الموظفين ، أما المصروفات الخصوصية فكانت تشمل المصروفات الاستثنائية غير المتجددة كمصروفات المباني ، ولما أصلح نظام الميزانية المصرية بمقتضى القانون رقم ٢١ لسنة

١٩١٣ ضمت المصروفات غير العادية ، وهى التى كانت تسدد من المال الاحتياطى ، إلى الميزانية العادية، وأدرجت ضمن مصروفات ميزانية كل وزارة تحت عنوان « الأعمال الجديدة » (الباب ٣) مع اعتمادات المبانى التى كانت تدرج سابقاً ضمن الاعتمادات الخصوصية . وكف بذلك المال الاحتياطى عن أن يستعمل كميزانية غير عادية وبقي مالا احتياطياً فحسب ، يزداد وينقص تبعاً لوجود فائض أو عجز عند انتهاء السنة المالية ، كما سبق القول (الفقرة : ٥٤٠) . وكانت العادة قد جرت قبل سنة ١٩١٤ على أن ترحل يواقي اعتمادات المصروفات غير العادية التى لم تستعمل أثناء السنة المالية إلى السنة التالية، وترتب على ذلك أن المصالح كانت لا تحدد تقديراتها بدقة بما ستممكن فعلاً من إنفاقه أثناء السنة . فكانت تطلب أكثر مما تحتاجه ، مما جعل موازنة الميزانية تقريبية، وباندماج المصروفات غير العادية بالميزانية اختفى ذلك الشذوذ وأصبحت الاعتمادات التى لم تستعمل تلغى فى نهاية السنة المالية ، ويلجأ غيرها فى الميزانية الجديدة لإتمام التنفيذ ، بهذا اقتضت التقديرات على حاجة السنة .

وقد عادت مصر فى أوائل عهد الثورة (١٩٥٣) إلى نظام الميزانيات غير العادية لتنفيذ مشروعات تنمية الانتاج القومى ومشروعات الخدمات العامة .

(١) ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى :

٥٦٢ - صدر القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ فى ٥ مارس ، باعتقاد ميزانية خاصة بمشروعات تنمية الانتاج القومى بمبلغ ٢١,٦٦٩,٨٠٠ جنيه ، موزعة على أربع سنوات من ١٩٥٢ - ٥٣ إلى سنة ١٩٥٥ - ٥٦ ، من ذلك ٣١,٠٠٠ ج فى سنة ١٩٥٢ - ٥٣ ، ١٧٠,٣٠٠ ج فى سنة ١٩٥٣ - ٥٤ ، و ٩,٠٢٣,٥٠٠ ج فى سنة ١٩٥٤ - ٥٥ ، و ٥,١٦٦,٠٠٠ ج فى سنة ١٩٥٥ - ٥٦ .

وتشمل اعتمادات لمشروعات التوسع الزراعى (١١,٧٢٠,٠٠٠ ج) ، واعتمادات لشروع انشاء وتوسيع بعض الطرق بالوجهين البحرى والقبلى (٦ مليون جنيه) ، واعتمادات لشروع تعمير تقاوى القمح المنتقاة (٣,٦٢٣,٦٠٠ ج) ؛ ومشروع التوسع فى توزيع تقاوى الذرة المحجين (٣٢٦,٢٠٠ ج) .

أما الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات المذكورة فقد نص القانون المشار إليه على أخذها مما ينتج من إعادة تقويم الذهب الموجود في الغطاء النقدي (١١,٧٦٠,٠٠٠ ج) ومن حصيلة قرض أزع إصداره (٥,٩٦٠,٠٠٠ ج) وبما ينتظر تحصيله من بيع تقاوى القمح والذرة المجين (٣,٥٦٨,٦٠٠ ج) ، وبما يؤخذ من صندوق الإصلاح الزراعى لمواجهة العجز في عملية تعميم تقاوى القمح وفي عملية التوسع في توزيع تقاوى الذرة المجين (٣٨١,٢٠٠ ج) .

ونص القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ المشار إليه في مادته الثالثة على أن ترحل إلى السنة المالية التالية المبالغ التي تبقى بدون استعمال في نهاية كل سنة مالية ، وذلك استثناء من القاعدة العامة التي تقضى بأن مالا يصرف في سنة مالية يعتبر فائضاً ولا يرحل إلى سنة تالية (الأمر العالى الصادر في ٢٧ يونيو ١٨٨٣) .

ميزانية سنة ١٩٥٣ - ٥٤ : زيد المبلغ المخصص بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ للسنة المالية ١٩٥٣ - ٥٤ باعتمادات اضافية أهمها الاعتماد المفتوح بمقتضى القانون رقم ٣٦٦ لسنة ١٩٥٣ وفدوره ٣٥,٥٣٨,٠٠٠ جنيه موزعة على مشروعات التوسع الزراعى والرى والصرف ، وتوليد الكهرباء ، وسكافة أسراض الحيوان ، ورفع مستوى الانتاج الحيوانى ، والتوسع في زراعة الأرز وغرس أشجار الفاكهة والأشجار الخشبية ، ومشروعات السكك الحديدية والتليفونات والطرق والكبارى ، وتكرير البترول ومشروع المساكن الشعبية واستغلال وادى النطرون ، على أن الاعتماد الاضافى المذكور خفض فيما بعد إلى ١٩,١٥٧,٠٠٠ جنيه ، بفصل المشروعات التى تضطلع بها الوزارات المختصة (١٤,٣٨١,٠٠٠ ج) ومشروع المساكن الشعبية (مليون جنيه) عنه .

ميزانية سنة ١٩٥٤ - ٥٥ : قدرت نفقاتها وإيراداتها بمبلغ ٤٢,٢٥٢,٥٨٣ جنيهاً بالقانون رقم ٣٩٢ لسنة ١٩٥٤ من ذلك مبلغ ٩,٠٢٣,٥٠٠ جنيه المخصص أصلاً لهذه السنة بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٣ والباقي اعتمادات لبعض المشروعات التى لم تنفذ خلال السنة المالية السابقة واعتمادات لمشروعات جديدة ، وبمحو تلك المشروعات عن طريق الاقتراض بالاضافة إلى ما تغله مشروعات التنمية الانتاجية من إيرادات. وصدرت في خلال السنة المالية عدة قوانين باعتمادات اضافية .

ميزانية سنة ١٩٥٥ - ٥٦ : قدرت نفقاتها وإيراداتها بمبلغ ٥٤,٢٤٨,٩٧٢ جنيهاً بالقانون ٣٣٦ لسنة ١٩٥٥ (كما صدرت أثناء السنة عدة قوانين باعتمادات اضافية) ، وتتضمن اعتمادات لمشروعات الرى والصرف والخزانات والملاحة والتوسع الزراعى وتكرير البترول ، وخط أنابيب، البترول والثروة المعدنية ، ومشروعات تعزيز الانتاج الزراعى والحيوانى ، ومشروعات المواصلات ، والسد العالي ، وصنع السباد بأسوان ، والتنمية والتعمير بمديرى البحيرة والفيوم ، ومواسم الغلال ، واستغلال وادى النطرون ومشروعات الكهرباء ، وتحسين المراعى ، واحتياطى

مشروعات صناعية ، وشراء ناقلات للبترول والفحم الكوك ، ومؤسسة مديرية التحرير ، والمهيئة الدائمة لاستصلاح الأراضي ، والترسانة البحرية والحوض الجاف ، والمساهمة في بعض الشركات المساهمة كشركة الحديد والصلب والشركة المصرية العامة لمهمات السكك الحديدية ، والشركة القومية لإنتاج الأسمنت .

أما فيما يتعلق بالإيرادات فقد اكتفى القانون بالأحالة إلى موارد تنمية الإنتاج القوي بصفة عامة (وهي الاقتراض وما تغله المشروعات ذاتها من إيرادات) .

ميزانيات السنوات من ١٩٥٦ - ٥٧ إلى ١٩٦١ - ٦٢ : قدرت نفقاتها كالتالي في الجدول الآتي (عدا الاعتمادات الإضافية التي فتحت أثناء كل سنة) .

وبمول أيضاً عن طريق الاقتراض ، وما تغله المشروعات من إيرادات ، وما تساهم به الميزانية العامة :

ميزانيه مشروعات تنمية الإنتاج القوي (١)

من سنة ١٩٥٦ إلى سنة ١٩٦١

الميزانية سنة	الاعتمادات المفتوحة	من الميزانية العامة من القروض وإيرادات المشروعات	الإيرادات
١٩٥٦ - ٥٧	٤٥,٧٧٤,٠١٩ (٢)	—	٤٥,٧٧٤,٠١٩
١٩٥٧ - ٥٨	٢٨,٢٧١,٧٠٠	١٨,٧٣٠,٠٠٠	٩,٥٤١,٧٠٠
١٩٥٨ - ٥٩	٤٥,٩٦١,٨٠٠ (٣)	٩,٢٥٠,٠٠٠	٣٦,٧١١,٨٠٠
١٩٥٩ - ٦٠	٩٨,٠٥١,٤٠٠ (٤)	٢٧,٦٨٩,٠٠٠	٧٠,٣٦٢,٤٠٠
١٩٦٠ - ٦١	٢٨٥,٨٤٥,٠٠٠	٦٩,٨٦٩,١٠٠	٢١٥,٩٧٥,٩٠٠
١٩٦١ - ٦٢	٣٢٠,٠٠٠,٠٠٠	٨٧,١٧٤,٠٠٠	٢٣٢,٨٢٦,٠٠٠

(١) فيما يلي القرارات الجمهورية التي اعتمدت بها الميزانيات المذكورة على التوالي:
قرار رقم ١٨ لسنة ١٩٥٦ - قرار بتاريخ ٢ يوليه سنة ١٩٥٧ - قرار رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٨ بتاريخ ٦/٢٥ - قرار رقم ١٢٦١ لسنة ١٩٥٩ بتاريخ ٧-٢٢ - قرار رقم ١٢١٣ لسنة ١٩٦٠ بتاريخ ٧-٣ - قرار رقم ١٠٣١ لسنة ١٩٦١ بتاريخ ٦-٢٩ .

(٢) من ذلك بعض مبالغ جعلتها ٤,١٠٩,٤٠٠ جنيه نقلت إلى حساب المؤسسة الاقتصادية بتمتضي قرار جمهوري بتاريخ ١٦ أبريل سنة ١٩٥٧ .

(٣) من ذلك مبلغ ١٢ مليون جنيه لمشروعات برنامج السنوات الخمس للصناعة

(٤) من ذلك مبلغ ٤٥,٥ مليون جنيه (منها ١٥ مليون جنيه تسهيلات ائتمانية) لمشروعات برنامج السنوات الخمس للصناعة أيضاً .

وابتداء من السنة المالية ١٩٦٢/١٩٦٣ ضمت اعتمادات ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومي (الميزانية الانتاجية) إلى الميزانية العامة التي قسمت ، ابتداء من تلك السنة ، إلى ميزانية للخدمات ، وميزانية للأعمال ، كما سبق أن أوضحنا (الفقرة ٦٠ وما بعدها) .

(ب) ميزانيات مشروعات الخدمات العامة :

٥٦٣ - أنشئت ميزانية أخرى غير عادية في خلال السنة المالية ١٩٥٣ - ٥٤ لمشروعات الخدمات العامة ، غير أنه لم يبدأ تنفيذ تلك المشروعات الا في السنة المالية ١٩٥٤ - ٥٥ نظراً لصدور القانون رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٥٤ ، باعتادها في أواخر السنة المالية الأولى .

وكان يقوم على تلك المشروعات المجلس الدائم للخدمات العامة الذي أنشئ بمقتضى القانون رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٥٣ ، لبحث السياسة العامة ووضع الخطط الرئيسية للتعليم والصحة والعمران والشئون الاجتماعية مع سراعة التنسيق بينها وربطها بما يحقق النهضة الاجتماعية .

ولتنفيذ هذه السياسة صدر في ٢٦ مايو سنة ١٩٥٤ القانون رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٥٤ المشار إليه ، باعتاد ميزانية مستقلة للمشروعات التي ارتاها المجلس المذكور وقد بلغت تقديرات كل من إيرادات تلك الميزانية ونفقاتها ١٤,٥٨٢,٠٠٠ ج موزعة على ثلاث سنوات مالية ١٩٥٣ و ١٩٥٤ و ١٩٥٥ خص سنة ١٩٥٣ - ٥٤ منها مبلغ ٩٠٩,٨٦٠ جنيهاً ، وسنة ١٩٥٤ - ٥٥ مبلغ ١٠,٩٣٠,٤٥٥ جنيهاً وسنة ١٩٥٥ - ٥٦ مبلغ ٢,٧٤١,٦٨٥ جنيهاً ، على أن اعتمادات السنة الأولى لم ينق شيء منها ولذلك رحلت إلى السنة الثانية تطبيقاً لأحكام المادة الثالثة من القانون المذكور ، استثناء من القاعدة العامة ، التي تقضى بأن مالا يصرف في سنة مالية يعتبر فائضاً ولا يرحل إلى سنة تالية والتي سبقت الإشارة إليها (ص ٤٤١) . وعلى أساس هذا الاستثناء أصبحت جملة ربط هاتين السنتين معا مبلغ ١١,٨٤٠,٣١٥ جنيهاً بخلاف الاعتمادات الإضافية التي صدرت في خلال السنة المالية ١٩٥٤ - ٥٥ وجملتها ١,٥٧٠,٠٠٠ ج فاذا أضيف هذا المبلغ إلى المبلغ السابق كانت الجملة ١٣,٤١٠,٣١٥ ج ، وإذا أضيف إلى ذلك الربط المقدّر للسنة ١٩٥٥ - ٥٦ ومقداره ٢,٧٤١,٦٨٥ ج كان الربط الكلي ١٦,١٥٢,٠٠٠ جنيهاً .

ومن أهم المشروعات التي خصصت لها الاعتمادات المذكورة : مكافحة الدرن وإنشاء مستشفيات للأمراض العقلية ومشروع مقاومة الأمراض التوطنة وإنشاء مستشفى لعلاج السرطان وآخر للموظفين ومستشفيات ومساكن للعامل ومساكن لطلبة الجامعات والطلبة السودانيين ، والوحدات الصحية بما في ذلك إنشاء مدارس ،

وبرنامج تعميم مياه الشرب وإنشاء نقاط بوليس وتخطيط وتعمير القرى المصرية وإصلاح السجون ورعاية المسجونين ورعاية الشباب والتربية الرياضية ورعاية شباب الجامعات والبحوث الفنية الخاصة بمشروعات الخدمات ... الخ .

أما تقديرات الإيرادات فتتكون من ٦,٥٧٤,٠٠٠ ج تحصل من الأموال السائلة التي يمكن لإدارة تصفية الأموال المصادرة (١) أن تضعها تحت تصرف المجلس ومن ٨,٠٠٨,٠٠٠ ج تؤخذ من ميزانية الدولة في عامي ١٩٥٤ - ١٩٥٥ و ٥٦ فاذا أُضيفت إلى ذلك الزيادة التي كانت منتظرة في حصيللة أسواق المصادرة وفقاً للقوانين التي صدرت بها الاعتبارات الإضافية المشار إليها والمقدرة بمبلغ ١,٥٧٠,٠٠٠ ج صارت جملة التقديرات ١٦,١٥٢,٠٠٠ ج وهو ما يوازي تقدير النفقات .

ميزانية سنة ١٩٥٥ - ٥٦ قدرت نفقاتها وإيراداتها بمبلغ ٢٢,٧١٠,٠٠٠ ج بالقانون رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٥، من ذلك مبلغ ٢,٧٤١,٦٨٥ ج المخصص أصلاً لهذه السنة بالقانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٥٤ المذكور، أما الإيرادات فتتكون من حصيللة الأموال المصادرة ومن الاعتبارات المخصصة لها من الميزانية العامة ، ومن فائض الإيرادات المرحل من السنة السابقة ، وصدرت في خلال السنة المالية عدة قوانين باعتبارات إضافية .

على أنه لما كان الجزء الأكبر من الموارد التي تغذى ميزانية مشروعات

(١) الأموال المصادرة هي : أسواق الأحزاب السياسية التي حلت بمقتضى الاعلان الدستوري الصادر في ١٧ يناير سنة ١٩٥٣ من القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيس ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ (ثورة الجيش)، وأسواق أسرة محمد علي الحاكمة، التي صودرت بمقتضى قرار من مجلس قيادة الثورة بتاريخ ٨ نوفمبر سنة ١٩٥٣ ، والأسواق التي حكمت محكمة الثورة بمصادرتها تطبيقاً للقانون رقم ٦٤٨ لسنة ١٩٥٣ . وقد أنشئت بمقتضى القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ (م ١٧) إدارة تسمى إدارة تصفية الأموال المصادرة لإدارة هذه الأموال . ثم خول القانون رقم ٥٨٢ لسنة ١٩٥٤ في مادته الأولى للمجلس الدائم للخدمات العامة سلطة وضع سياسة للتصرف في تلك الأموال ، وتقدير الطرق المناسبة للانتفاع بإيراداتها وبمحصيللة التصرف فيه لتمويل مشروعات الخدمات العامة التي يقرها المجلس . وبتاريخ ٢٢ فبراير ١٩٥٦ اصدر مجلس الوزراء قراراً يقضى بإدراج الأموال المصادرة في الميزانية العامة للدولة ، وأصبحت إيراداتها جزءاً من الإيرادات العامة ، على أن تخصص الدولة للاعتبارات السنوية اللازمة لتمويل مشروعات الخدمات . وبناء على ذلك صدر في ٢١ مارس سنة ١٩٥٦ القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٥٦ بتحويل وزارة المالية والاقتصاد (الخزانة الآن) سلطة التصرف في الأموال المصادرة وإضافة حصيلتها للإيرادات العامة .

الخدمات العامة يأتي من الميزانية العامة، يضاف إلى ذلك أن غالبية المشروعات الواردة بها تحتاج إلى إدارة مستمرة ، لذلك أدمجت تلك الميزانية في الميزانية العامة للدولة ابتداء من السنة المالية ١٩٥٦/١٩٥٧ بأن وزعت مشروعاتها على الوزارات المختلفة ، فيما عدا نفقات الوحدات المجمعة إذ جعل لها قسم خاص ، كذلك أضيفت حصيلة الأموال المصادرة إلى إيرادات الميزانية العامة .

§ ٣ - الميزانيات الملحقه والميزانيات المستقلة

٥٦٤ - الميزانيات الملحقه والميزانيات المستقلة ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة ، وتصدر في وثيقة خاصة وتقرر لبعض المرافق العامة التي تقوم بها الدولة أصلاً بمقتضى وظيفتها ، ولكنها تعهد بإدارتها إلى هيئات مستقلة تخولها الشخصية المعنوية ، وتمنحها نوعاً من الاستقلال في شئونها الإدارية والمالية ، كي تتحلل من قيود النظم الحكومية وتتمكن من تطبيق قواعد الإدارة التجارية عليها ، حتى تؤدي رسالتها على أفضل وجه ، مما يقتضى أن تكون لها ميزانية منفصلة عن ميزانية الدولة ، متميزة بإيراداتها ومصروفاتها عنها . أما ما يميز بين نوعي الميزانية فشيئان : درجة استقلال الميزانية المنفصلة عن الميزانية العامة ، ومدى رقابة البرلمان لها .

فالميزانية الملحقه إذا زادت إيراداتها على نفقاتها ، أو حدث العكس أدرج الفرق في الميزانية العامة فائضاً كان أم عجزاً . هذا فيما يتعلق بدرجة استقلالها عن الميزانية العامة . أما فيما يتعلق بمدى رقابة البرلمان عليها ، فإنها تعرض عليه ويناقشها ويعتمدها ، كما يناقش ويعتمد الميزانية العامة ، ولذلك تعد الميزانيات الملحقه استثناء لقاعدة وحدة الميزانية من الناحية المالية فقط . أما من الناحية السياسية فلا تعد استثناء لقاعدة الوحدة لأنها تعرض على البرلمان ويتخذ قراراً بشأنها .

أما الميزانية المستقلة فلا يلزم ما يحدث فيها من عجز أو فائض في

الميزانية العامة ، وإنما يحتفظ به المرفق ، وإذا حصل المرفق على مساعدة من الميزانية العامة ، فإن هذه المساعدة يكون لها طابع الإعانة التي تمنح للمشروعات الخاصة . هذا من ناحية درجة استقلالها عن الميزانية العامة ، ومنه يتضح أنها أكثر استقلالاً عن الميزانية العامة من الميزانية الملحقه . أما فيما يتعلق بمدى رقابة البرلمان لها فإنها لا تعرض على البرلمان أصلاً ، وبالتالي لا يناقشها ولا يعتمد عليها ، وإنما يناقشها ويعتمدها مجلس إدارة المرفق الخاصة به ، بعيداً عن رقابة البرلمان . بهذا تعتبر الميزانيات المستقلة استثناء حقيقياً لقاعدة وحدة الميزانية لا من الناحية المالية فحسب ، وإنما من الناحية السياسية أيضاً .

٥٦٥ - هذا هو الأصل في معيار التفرقة بين الميزانيات الملحقه والميزانيات المستقلة ، غير أن التشريع المالى المصرى لم يأخذ به ، إذ أن كلا من الميزانية الملحقه والميزانية المستقلة تعرض على البرلمان لمناقشتها وإقرارها ، وإنما أخذ بمعيار آخر هو أن الميزانيات المستقلة لا تتعرض للبحث واحتمال التعديل في وزارة المالية (الخزانة) ، على العكس من الميزانية الملحقه . فميزانية وزارة الأوقاف مثلاً (قبل ضمها للميزانية العامة) . كانت تعرض على المجلس الأعلى للأوقاف ثم تحال إلى البرلمان مباشرة ، وميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية كانت تعرض على المجلس الأعلى للأزهر وتحال إلى البرلمان أيضاً دون أن تناقش بوزارة المالية .

٥٦٦ - ظل معيار التفرقة هذا سارياً حتى صدور دستور سنة ١٩٥٦ فنص في المادة ١٠٥ منه على أن الميزانيات المستقلة والملحقه تجري عليها الأحكام الخاصة بالميزانية العامة ، ولما صدر دستور سنة ١٩٥٨ استبقى هذه القاعدة في المادة ٣٤ منه . صدر بعد ذلك القرار بقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٥٨ بشأن القواعد الواجب اتباعها في الميزانيات المستقلة والملحقه فأجرى على نوعى الميزانية نفس الأحكام : فشروع الميزانية الملحقه أو المستقلة تعده الهيئة العامة ذات الميزانية الملحقه أو المستقلة ، وتعرضه على وزارة الخزانة

التي تتولى تقديمه إلى السلطة التشريعية في الموعد الذي حدده الدستور أى قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لبحثه واعتماده .

ولا يجوز للهيئات ذات الميزانيات الملحقه أو المستقلة التي تخرج لها الحكومة عن جزء من مالها بطريق الإعانة ، أن ترحل أية مبالغ من سنة مالية إلى سنة مالية أخرى إلا طبقاً للقواعد التي يصدر بها قرار من وزير الخزانة .

كذلك لا يجوز إصدار اللوائح المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانيات المستقلة أو الملحقه إلا بعد موافقة وزارة الخزانة .

أما مراقبو الحسابات ومديروها ووكلاؤهم الذين يشرفون على أعمال الحسابات بالهيئات ذات الميزانية الملحقه أو المستقلة فإنهم يتبعون وزارة الخزانة ، ولهم حق التوقيع الثاني على الشيكات وأذون الصرف .

٥٦٧ - وقد لاحظت هذا لجنة الميزانية بمجلس الأمة ، وقالت في تقرير لها (يونيه سنة ١٩٦١) ، إنه لا يوجد فاصل محدد بين الميزانيات الملحقه والميزانيات المستقلة ، ورأت أن الأمر يقتضى ضرورة وجود هذا الفاصل والتزامه ، بعد أن زاد عدد المؤسسات العامة ، وسار الأمر بالنسبة لميزانياتها على نهج غير موحد أو أساس محدد .

٥٦٨ - ازاء هذا التقارب بين أحكام الميزانيات الملحقه والميزانيات المستقلة رأى بعض الكتاب التفرقة بينهما على أساس مدى استقلال كل منهما عن الميزانية العامة ، وطبيعة الأعمال التي يباشرها المرفق ذو الميزانية المنفصلة ، ذاعبروا الميزانية ملحقه إذا تقررت لبعض المصالح الحكومية أو الهيئات التي لها طابع استقلالى من حيث الادارة العامة ، وكانت مرتبطة بالميزانية العامة ، تغذيها من مواردها العامة ، وإذا حققت فائضاً أضيف غالباً إلى الميزانية العامة ، وإذا حدث فيها عجز سدد بواسطة اعتمادات تقرر في الميزانية العامة .

واعتبروا الميزانية مستقلة إذا هي تقررت لهيئة عامة تباشر عمليات صناعية

أو تجارية ، وكانت مستقلة تمام الاستقلال عن الميزانية العامة للدولة ، فاذا حققت فائضاً لم يرحل إلى الميزانية العامة ، وانما أعيد استثماره في المشروع نفسه ، وإذا حدث عجز سدد بالقروض أو بمساعدة مالية من الدولة .

٥٦٩ - هذا فيما يتعلق بمعيار التفرقة بين الميزانيات الملحقه والميزانيات المستقلة ، أما فيما يتعلق بالميزانيات ذاتها فقد اضطرت ظروف الاضطراب المالى الحكومة المصرية إلى الاكثار من الميزانيات الملحقه فى أواخر القرن الماضى وأوائل القرن الحالى ، إلا أنها ضمت بالتدريج إلى الميزانية العامة . ومن أهم تلك الميزانيات الملحقه : ميزانية دار الآثار العربية ، وميزانية مجلس الصحة البحرية والكورتينات ، وميزانية دار الكتب المصرية . كذلك فصلت ميزانية مصلحة السكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات عن الميزانية العامة من سنة ١٩٣٣ - ١٩٣٤ إلى سنة ١٩٤٠ - ١٩٤١ .

٥٧٠ - ومنذ قيام النظام الجمهورى فى مصر اتجهت الحكومة إلى الاكثار من الميزانيات الملحقه ، وكان الغرض من ذلك منح بعض المصالح والهيات العامة استقلالاً إدارياً ومالياً ، وعدم تقييدها بأحكام القوانين واللوائح والتعليقات التى تخضع لها المصالح الحكومية .

ولما أنشئت الجمهورية العربية المتحدة ، قضم سورية ومصر ، وعملت لها ثلاث ميزانيات ألحقت بكل منها عدة ميزانيات .

وعند تطبيق السياسة الاشتراكية فى مصر كانت هناك الميزانية العامة وعدة ميزانيات ملحقة وأخرى مستقلة ، واقتضى تنظيم الميزانية وقشذ تقسيمها إلى ميزانية قطاع الخدمات والحق بها عدد من الميزانيات ، وميزانية قطاع الأعمال وتتكون من باقى الميزانيات الملحقه والمستقلة مع احتفاظ كل ميزانية باستقلالها وصلورها بقرار جمهورى خاص بها (١) .

أدخلت بعد ذلك على طريقة عرض حسابات الميزانية للدولة عدة تعديلات ،

(١) أنظر بيان هذه الميزانيات بالطبعة الثالثة من هذا الكتاب (سنة ١٩٦٢)

استحدثت على ضوء الدراسات الأولية التي أجريت بشأن الإصلاح المالى والاقتصادى والإدارى ، ظهرت لأول مرة فى ميزانية سنة ١٩٦٨ - ١٩٦٩ ونوجزها فى الفقرة التالية .

٥٧١ - النظام الجديد للميزانية العامة للدولة :

يقوم هذا النظام على مبدأين أساسيين هما : (١) تقسم كل من النفقات الحارية والنفقات الرأسمالية على أساس القطاعات النوعية للاقتصاد القومى من زراعة وصناعة واسكان وتعليم وأمن وعدالة الخ ، وقد كان هذا التقسيم قاصراً من قبل على النفقات الرأسمالية دون النفقات الحارية . (ب) الاحتفاظ بمبدأ التفرقة بين أوجه النشاط الإدارى وأوجه النشاط الاقتصادى للدولة وقسمت الميزانية العامة إلى ستة ميزانيات فرعية :

١ - الميزانية الحارية للخدمات : وتغطي أوجه النشاط الإدارى للوزارات وغيرها من الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية معا .

٢ - الميزانية الحارية للهيئات العامة : وتشمل الحسابات الحارية للهيئات العامة المختلفة التى تهدف إلى تقديم الخدمات للجماهير مقابل أجر أو بدونه .

٣ - الميزانية الحارية للمؤسسات الاقتصادية : وتشمل الحسابات الحارية لجميع المؤسسات العامة التى تملك وتشرف على الشركات والمنشآت العاملة فى إنتاج السلع والخدمات وعرضها للبيع .

٤ - الميزانية الحارية لصناديق التمويل الخاصة : وتضم الحسابات الحارية لصناديق التمويل التى أنشئت لأغراض معينة مثل صندوق الإصلاح الزراعى وصندوق تحسّن الأقطان المصرية ، وصندوق دعم الأسمدة ، وصندوق تمويل مشروعات الآثار والمتاحف . وكانت موزعة من قبل بين ميزانيات الوزارات التى تتبعها وجمعت هذه السنة فى ميزانية واحدة لإبراز حجم مساعدات الدولة لهذه المشروعات .

٥ - الميزانية الاستثمارية : وتضم كافة الحسابات الاستثمارية للإدارة الحكومية ، والهيئات العامة والمؤسسات الاقتصادية وصناديق التمويل الخاصة

٦ - ميزانية التحويلات الرأسمالية : وتجمع عمليات التحويلات الرأسمالية عملية كانت أم خارجية .

وإلى جانب ذلك ، أنشئ صندوق جديد هو « صندوق الطوارئ » وخصص تمويل أوجه النشاط الخاصة بتقوية ودعم القوات المسلحة ، والدفاع المدني ، ومساعدة المهاجرين . وتتكون موارده من حصص الدعم التي تقدمها الدول العربية ، ومن حصيلة الرسوم والضرائب التي تفرض لهذا الغرض ، ومن حصيلة المساعدات والتبرعات التي تجمع من الداخل والخارج .

٣ - ميزانيات الهيئات العامة المستقلة

٥٧٢ - إلى جانب الميزانيات الملحقة والميزانيات المستقلة ، التي تجرى عليها أحكام الميزانية العامة ، توجد ميزانيات الهيئات العامة المستقلة ، وينظم كل واحدة منها القانون الخاص بها (م ١٠٦ من دستور سنة ١٩٥٦ ، و ٣٥ من دستور سنة ١٩٥٨ ، و ٨١ من دستور سنة ١٩٦٤) وهي لا تعرض على البرلمان لاعتمادها . والمرجع في تحديد وصف ميزانية الهيئة العامة هو قانون أنشائها ، فهو الذي يحدد إن كانت ميزانية مستقلة أو ملحقة مما يخضع لأحكام المادة ١٠٥ من دستور سنة ١٩٥٦ و ٣٤ من دستور سنة ١٩٥٨ و ٨٠ من دستور سنة ١٩٦٤ ، أم أنها ميزانية هيئة عامة أخرى مما يخضع لأحكام المادة ١٠٦ من دستور سنة ١٩٥٦ و ٣٥ من دستور سنة ١٩٥٨ و ٨١ من دستور سنة ١٩٦٤ .

ولما كان كل من الدساتير المشار إليها لم تنشر له مذكرة إيضاحية ، فقد اختلفت الآراء في مدلول عبارة « الهيئات العامة » الواردة في المواد المذكورة ولما استفتى مجلس الدولة في الأمر رأى أنه يبين من تقصى السوابق الدستورية أن ذلك المدلول يعني (١) :

(١) الوحدات الادارية المحلية ، التي تتمثل بنظام اللامركزية المحلية ، بينما تمثل المؤسسات العامة نظام اللامركزية المصلحية . وقد اجترأ الدستور في شأن

(١) الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة في أغسطس سنة ١٩٥٧ (مجموعة البادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى القسم الاستشاري بمجلس الدولة ، السنة ١١ ، ص ١٦١ تحت رقم ٩٤) .

هذه الوحدات برقابة مجالسها الممثلة لها ، على شتونها المالية وميزانياتها ،
إذ رأى فى رقابة هذه المجالس التى يختار أعضاؤها أصلا بطريق الانتخاب
ما يغنى عن رقابة مجلس الأمة .

(٢) المؤسسات العامة المحلية ، التى تنشئها الوحدات الادارية المحلية ،
وتخضع لرقابة المجالس الممثلة لهذه الوحدات ، مثل إدارة النقل المشترك
لمنطقة الاسكندرية التى تخضع لرقابة المجلس الادارى لمدينة الاسكندرية
(الآن مجلس المحافظة) .

(٣) بعض أنواع أخرى من الهيئات التى تمارس نشاطا خاصاً أو مهنيا
والذى استقر الرأى فى فقه القانون الادارى على اعتبارها مؤسسات عامة —
مثال ذلك : الغرف التجارية ، ونقابات المهن الحرة — ويلاحظ أن هذه
المؤسسات لا تعد جزءاً أصيلاً من الجهاز الادارى للدولة مثل المؤسسات
ذات الميزانية المستقلة والملحقة المشار إليها بالمادة ١٠٥ من دستور سنة ١٩٥٦
و ٣٤ من دستور سنة ١٩٥٨ و ٨٠ من دستور سنة ١٩٦٤ . وقد أضفى
عليها وصف المؤسسات العامة لجرد أن القانون قد خولها حقوقاً وسلطات من
نوع ما تختص به الهيئات العامة ، مثل سلطة التأديب ، وسلطة فرض الرسوم
تمكيناً لها من ممارسة نشاطها على الوجه المطلوب .

ولا تعتبر ميزانيات هذه الأنواع الثلاثة من الهيئات العامة كلها استثناء
لقاعدة وحدة الميزانية ، فان بعضها لا شأن له أصلاً بميزانية الدولة ، فيزانية
الوحدات الادارية المحلية لا شأن لها بميزانية الدولة ، ولهذا لا تعد استثناء
لقاعدة وحدة الميزانية . ذلك أن الوحدات الادارية المحلية تكون جماعات
بشرية متميزة عن الدولة ، ولها تنظيمها وسلطاتها العامة المتميزة عن
تنظيم الدولة وسلطاتها . وهى موجودة من تلقاء نفسها إلى جانب الدولة ،
ولا توجد بقرار من الدولة .

كذلك لا تعتبر ميزانيات المؤسسات العامة المحلية استثناء لقاعدة وحدة
الميزانية ، بل لا شأن لها أصلاً ، هى الأخرى ، بميزانية الدولة .

أما الهيئات العامة التي يصبح اعتبار ميزانياتها استثناء لقاعدة وحدة الميزانية فهي هيئات توجد الدولة بقرار منها ، وهي في حقيقة الأمر ليست سوى طريقة من طرق تنظيم الدولة ، ولذا فإن ميزانياتها تعد استثناء لقاعدة وحدة الميزانية ، وهو استثناء تبرره طبيعة تلك الهيئات .

§ ٤ - الحسابات الخاصة على الخزنة

٥٧٣ - الحسابات الخاصة على الخزنة (١) أو الحسابات الخارجة عن الميزانية ، وتسمى أحياناً ميزانية النفقات القابلة للتحويل (٢) هي نفقات غير نهائية ، ولذلك لا تدرج في الميزانية العامة ، بل توضع على حدة على اعتبار أنها سترد ، وعند ردها لا تعتبر إيراداً فعلياً ، ومثلها القروض التي تقررها الدولة لآعانة المزارعين أو الصناع أو الملاك العقاريين .

وقد استعملت مصر هذه الطريقة منذ سنة ١٩٢٦ في القروض التي قدمتها إلى الملاك والزراع والصناع وغيرهم ، وأخذت الأموال اللازمة لهذا الغرض من المال الاحتياطي وأطلق عليها اسم « الاحتياطي المحبوس » . كذلك استعملتها فرنسا كثيراً أثناء الحرب العالمية الثانية وبعدها وبخاصة سنة ١٩٤٥ لمساعدة القوات الأمريكية والبريطانية الموجودة بها .

ويؤخذ على هذه الطريقة أن البرلمان قلما يناقش هذه النفقات مناقشة جدية على اعتبار أنها سترد بعد حين . وإذا لم ترد أدرجت ضمن نفقات الميزانية العامة في السنة التي يتأكد فيها ذلك .

البحث الثالث

قاعدة شمول الميزانية أو عموميتها

(La règle de l'universalité budgétaire)

٥٧٤ - يستلزم تحصيل الإيرادات العامة اتفاق بعض المصروفات ،

(١) الحسابات الخاصة على الخزنة : Comptes spéciaux du Trésor

(٢) ميزانية النفقات القابلة للتحويل : Budget des dépenses recouvrables

فجباية الضرائب مثلا تستدعى الإنفاق على المصالح التى تقوم بتلك الجباية ، كذلك قد تأتى بعض النفقات بشئ من الإيرادات ، فالحاكم مثلا تكلف الدولة نفقات كثيرة ، إلا أنها ، من جهة أخرى ، تدر بعض الإيراد فى صورة رسوم قضائية وغيرها . هذا الوضع يستتبع لادراج النفقات والإيرادات بالميزانية اتباع إحدى طريقتين :

(الأولى) أن تجرى مقاصة بين إيراد كل مرفق من المرافق وبين نفقاته ، بحيث لا يثبت بالميزانية إلا نتيجة المقاصة ، أى صافى الإيراد أو صافى النفقات ، وتسمى هذه الطريقة « طريقة الناتج الصافى » (système du produit net) .

(الثانية) أن يدرج بالميزانية كل إيراد وكل نفقة مهما صغر ، دون أية مقاصة وتسمى هذه الطريقة « طريقة الميزانية الشاملة » (système du produit brut)

وتمتاز الطريقة الأولى ، طريقة الناتج الصافى ، بأنها تبين فى سهولة ويسر ما إذا كان المرفق مصدر إيراد للدولة ، أو على العكس مصدر نفقة لها . إلا أنه يعاب عليها أنها تقلل من مدى رقابة البرلمان للميزانية ، إذ تخفى عليه تفاصيل الإيرادات والنفقات . يضاف إلى ذلك أنها تغرى بالاسراف فى الانفاق وهو مالا يقع مع اتباع الطريقة الثانية . ولهذا فالطريقة الثانية تفضل الطريقة الأولى ، مما دعا إلى تقريرها كقاعدة ضمن قواعد الميزانية ، فشمول الميزانية إذا هو عدم استبعاد أى إيراد أو أية نفقة من الميزانية مهما كان ضئيلا .

والقاعدة المذكورة مرعية فى جميع البلاد بوجه عام نتيجة اتساع حقوق المجالس النيابية فى الرقابة على أعمال الحكومة ، غير أنه يرد عليها فى بعض الدول استثناءات قليلة ، وبخاصة بالنسبة للمشروعات الاقتصادية التى تديرها الدولة ، وبعض الهيئات ذات الاستقلال المالى كالحامعات وصناديق استهلاك الديون العامة .

وقد أراد المسرر نشرشل فى سنة ١٩٢٨ ، وكان وزيراً للمالية انجلترا وقتئذ أن يخفف من الضخامة الظاهرية لأرقام الميزانية ويمنع الانتقادات الموجهة

إلى زيادة النفقات العامة ، فطبق طريقة الناتج الصافي على بعض المصالح كصلحة البريد ، ولم يدرج بالميزانية العامة إلا صافي إيراداتها. وفي مصر كان يرخص لبعض المصالح باتباع طريقة الناتج للصافي ، ولكن اتبعت طريقة شمول الميزانية بعد ذلك حيث أشير إلى تطبيقها في مقدمة الأمر العالي الصادر في ٢ أبريل سنة ١٨٨٨ .

تند قاعدة شمول الميزانية :

٥٧٥ — يأخذ البعض على هذه القاعدة أنها لا تشجع المصالح الحكومية على الاقتصاد في نفقاتها ، بالبحث عن أفضل الطرق لأداء خدماتها بأقل التكاليف ، لأن ما تقتصده منها يذهب إلى الميزانية العامة ، كما أنها لا تشجعها على العمل على زيادة إيراداتها ، إذ لا تفيد من ذلك شخصياً . وأنها لا تساعد على استعمال الأساليب التجارية الحديثة في إدارة المرافق العامة ، وهو الاتجاه الحديث في إدارة تلك المرافق .

المبحث الرابع

قاعدة عدم التخصيص

(La règle de la non-affectation des recettes budgétaires)

٥٧٦ — تلخص هذه القاعدة في أنه لا ينبغي أن ينحصر إيراد معين لخدمة مرفق معين ، بل تجمع كل الإيرادات معا وتقابل جميع المصروفات .

وعدم مراعاة تلك القاعدة يسبب ارتباكاً في الحسابات ، وعموماً في الحالة المالية للدولة ، كما يساعد على الاسراف في الانفاق ، لأنه إذا خصصت حصيلة إيراد معين لخدمة مرفق معين ، فاما أن يكون الإيراد المخصص أكثر مما يلزم فيؤدي إلى الاسراف ، وإما أن يكون أقل مما يحتاجه المرفق فيؤدي إلى قصوره عن تأدية الخدمة التي يقوم بها على وجه مرض ، الأمر الذي يستلزم مده بقدر اضافي من الأموال .

يضاف إلى ذلك أن تخصيص الإيرادات يؤدي إلى أن تطالب كل طائفة

من ذوى المصالح بتخصيص ما تدفعه من ضرائب للقيام بخدمات لا يفيد منها غيرها ، وهذا انكار للدولة ، وللتضامن القومى .

وينبغى ألا يخلط بين قاعدة عدم التخصيص موضوع الكلام هنا ، وقاعدة أخرى هى قاعدة تخصيص اعتمادات النفقات ، فالمقصود من القاعدة الأولى كما سبق هو عدم تخصيص ايراد معين لخدمة مرفق معين ، أما المقصود من القاعدة الثانية فهو تخصيص مبلغ معين لنفقة معينة ، وهو ما سنتكلم عنه فيما بعد .

ومن أمثلة تخصيص بعض الإيرادات لخدمة مرفق معين ما حدث فى مصر فى أواخر القرن الماضى وأوائل القرن الحالى من تخصيص إيرادات السكك الحديدية والتلغرافات وميناء الاسكندرية لخدمة الدين الممتاز ، وتخصيص إيرادات الجمارك وإيرادات مديريات الغربية والمنوفية والبحيرة وأسبوط لخدمة الدين الموحد ، وقد انقضى هذا كله الآن . وتخصيص عوائد الحفر لأجور الحفر وتخصيص رسوم المراهات للأعمال الاجتماعية أو الخيرية أو الرياضية ، وتخصيص المبالغ المتحصلة من بيع أراضي الحكومة لاستهلاك الدين العام أو لاستبدال المعاشات .

نقد قاعدة عدم التخصيص :

٥٧٧ - لا تخلو قاعدة عدم التخصيص من نقد ، فهى كقاعدة شمول الميزانية ، لا تساعد على الأخذ بالاتجاه الحديث فى إدارة المرافق العامة بالأساليب التجارية ، التى تستلزم أن يكفى المرفق نفسه بنفسه . يضاف إلى ذلك أن التخصيص يسمح بالحصول على موارد لا يتحصل عليها بسهولة إذا طبقت قاعدة عدم التخصيص ، ومن هذا القبيل الضرائب والرسوم التى تفرض على المستفدين من مرافق معينة لمدها بالإيراد ، كرسوم رخص أجهزة الاستقبال التى كانت مخصصة ، قبل الغائها ، لنفقات هيئة الإذاعة للجمهورية العربية المتحدة ، والاشتراكات التى يفرضها قانون التأمينات الاجتماعية (الصادر

بالقرار بقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ ، ثم بالقرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ ،
الذى حل محله) على أصحاب الأعمال لصالح الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية ،
وقروض الإنتاج المخصصة لمشروعات تنمية الإنتاج القومى .

ويمكن القول بأنه قد كثر الخروج على قاعدة عدم التخصيص فى الوقت
الحاضر ، والوسائل الفنية التى يتوصل بها إلى الخروج عن هذه القاعدة كثيرة
ومتعددة ، منها الميزانيات غير العادية ، حيث تخصص الإيرادات غير العادية
لمرافق معينة . والحسابات الخاصة على الخزنة ، حيث يفتح حساب خاص
لكل إيراد مخصص لمرفق معين .

الفصل الثالث

المراحل التي تمر بها الميزانية

مقدمة :

٥٧٨ - تمر الميزانية بأربع مراحل متعاقبة : التحضير ، فالاعتماد ،
فالتنفيذ ، فالرقابة .

والميزانية كما سبق القول عبارة عن بيان أو قائمة بنفقات الدولة وإيراداتها
عن مدة قادمة ، وأول خطوة يجب اتخاذها بشأنها هي إعداد تلك القائمة ،
وهذه هي مرحلة « التحضير » . حتى إذا ما أعدت الميزانية قدمت إلى البرلمان
لكي يجيز تحصيل الإيرادات وانفاق المصروفات المبينة بها ، وتلك هي مرحلة
« الاعتماد » . وإذا ما تم اعتماد الميزانية جاز للحكومة تحصيل الإيرادات التي
أذن البرلمان بتحصيلها ، وصرف الاعتمادات التي أجاز البرلمان انفاقها ،
وهذه هي مرحلة « التنفيذ » . ينبغي بعد ذلك التأكد من أن الحكومة قد قامت
بتنفيذ الميزانية طبقاً للتقديرات الواردة بها ، إذ لا جدوى من تحضير الميزانية
واعتمادها إذا لم تقوم الحكومة بتنفيذها طبقاً لما هو مبين بها ، وهذا هو الغرض
من المرحلة الرابعة والأخيرة مرحلة « المراقبة » .

وستتكمّل تباعاً فيما يلي على كل مرحلة من المراحل المذكورة في مبحث
مستقل .

المبحث الأول

تحضير الميزانية

(La préparation du budget)

٥٧٩ - من القواعد الدستورية الثابتة أن اقتراح القوانين في الشئون

التشريعية من حق السلطة التنفيذية وأعضاء البرلمان على حد سواء . أما في شئون الميزانية فينبغي قصر حق اقتراحها على الحكومة وحدها ، وإلا عرقلنا قيامها بوظائفها، ووقفنا في سبيل تنفيذ سياستها، لأن قيام الحكومة بوظائفها يستلزم صرف نفقات ، وهذا يقتضى تحصيل إيرادات ، وتحضير الميزانية هو وضع برنامج للاتفاق ، وتدبير الإيرادات اللازمة لمواجهة النفقات . يضاف إلى ذلك أن الحكومة أقدر على تحضير الميزانية من البرلمان، فهى بمالها من عاملين منتشرين في جميع أنحاء الدولة أقدر على الإلمام بمختلف الحاجات العامة وأهمية كل منها ، وعلى معرفة الموارد التى تمتد الدولة بما ينفق منه على تلك الحاجات ، وأدنى بمقدرة البلاد على تحمل الأعباء المالية ، هذا فضلا عن أن المحاسن النيابية أكثر ميلا إلى التوسع في الاتفاق ، وانزلاقا إلى الاسراف من الحكومة ، رغبة في ارضاء جمهور الناخبين ، فاذا عهد إليها بتحضير الميزانية أصبحت موازنتها من أشق الأمور . لهذا كانت القاعدة المتبعة في هذا الشأن أن « الحكومة تطلب والبرلمان يأذن » . وبهذا أصبح لكل من الحكومة والبرلمان دوره في وضع السياسة المالية للدولة .

٥٨٠ - هذا من الناحية النظرية ، أما من الناحية العملية فقد اتبعت الدول ثلاثة حلول .

(أ) ففي إنجلترا، للسلطة التنفيذية وحدها حق تحضير الميزانية ، وليس للبرلمان حق التدخل في ذلك ، ثم تعرض الميزانية على مجلس العموم لاعتمادها دون مناقشات سابقة في لجان برلمانية أو تقارير منها .

(ب) أما في فرنسا وفي معظم دول أوروبا فيشارك البرلمان مع الحكومة في تحضير الميزانية ، بواسطة لجنة المالية بمجلس النواب والشيوخ .

(ج) وفي الولايات المتحدة كان تحضير الميزانية حتى سنة ١٩٢١ موكولا للبرلمان وحده ، على أن يمدد وزير المالية بالبيانات والوثائق اللازمة لهذا الغرض ولكن منذ ذلك التاريخ أصبح تحضير الميزانية من حق رئيس الجمهورية دون البرلمان .

المطلب الاول

القواعد التى يسترشد فى تحضير الميزانية

٥٨١ - تحضير الميزانية هو تقدير للمصروفات والايادات ، وينبغى أن يستند هذا التقدير إلى حقائق ووقائع ، ولذا فقد جرى العمل على مراعاة بعض القواعد التجريبية عند تحضير الميزانية ، هى :

(١) الاسترشاد بأحدث الوقائع السابقة ، لأن أفضل ما يساعد على دقة تقدير النفقات والايادات فى ميزانية جديدة ، هى أرقام النفقات والايادات فى ميزانيات السنوات السابقة ، وحساباتها الختامية وبخاصة آخر حساب ختامى ، لأنه كلما قربت السنة التى يسترشد بنتائجها كلما قلت فرص الخطأ فى التقدير ،

(٢) يجب أن يكون تحضير الميزانية أقرب ما يكون إلى بداية السنة المالية ، لأنه كلما قصر الزمن بين التحضير والتنفيذ ، كلما كان التقدير أقرب إلى الدقة .

(٣) يجب ألا يسرف القائمون بتحضير الميزانية فى التفاؤل ، لأن الاسراف فى التفاؤل يؤدى إلى اغفال بعض أبواب النفقات ، أو تخفيضها عما يجب أن تكون عليه ، كما وأنه يؤدى إلى المبالغة فى تقدير الايادات ، مما يترتب عليه أن تكون موازنة الميزانية وهمية ، لا تلبث أن تنداعى عند التنفيذ .

تلك هى القواعد العامة التى جرى العمل على الاسترشاد بها سواء عند تقدير المصروفات أو الايادات ، غير أنه منذ أن ارتبطت الميزانية بالاقتصاد القومى ، ازداد الميل إلى اتباع قواعد علمية فى تحضير الميزانية ، بدلا من تلك القواعد القديمة التجريبية .

وسندرس فيما يلى كيفية تقدير النفقات ثم كيفية تقدير الايادات .

١ - تقدير النفقات

٥٨٢ - لا يشر تقدير النفقات صعوبات فنية ، ولا يتطلب إلا أن

يكون صادقاً . وتقدر النفقات مباشرة تبعاً للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات « اعمادات » (Crédits)

وفي بعض الدول كفرنسا يفرقون عند تقدير النفقات بين نوعين من الاعتمادات :

(ا) اعمادات تحديدية (Crédits limitatifs)

(ب) اعمادات تقديرية (Crédits évaluatifs)

فالأولى : خاصة بالنفقات التي يمكن تقديرها على وجه التحديد كمرتبات العاملين ومصروفات الأشغال العامة ، وبوجه عام نفقات المرافق القديمة التي استقرت تكاليفها. وينصب الأذن البرلماني بالنسبة لها على شيئين : **الأول** هو من النفقة المطلوب لها الاعتماد ، **والثاني** هو مبلغ الاعتماد ذاته ، ولذا يعتبر هذا المبلغ حداً أعلى لا يجوز تجاوزه إلا باذن سابق من البرلمان .

أما الثانية : وهي الاعتمادات التقديرية ، فخاصة بالنفقات التي لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب ، كاعتمادات الأحكام التي تصدر على الحكومة ونفقات السجون ، والنفقات الحربية ، والنفقات الاجتماعية ، وبوجه عام نفقات المرافق الجديدة التي لم تستقر تكاليفها بعد . وينصب الاذن البرلماني بالنسبة لها على **الأول** هو من النفقة فقط وليس على مبلغها ، **والثاني** هو على ذلك أن الحكومة تستطيع تجاوز مبلغ الاعتماد التقديرى على أن تطلب اجازة البرلمان فيما بعد ، وهو لا يعارض في الزيادة ، لأن اجازته لاعتماد تقديرى تتضمن أجازة زيادته عندما تطلبها الحكومة .

ويعملون عند تحضير الميزانية إلى تقليل مبالغ الاعتمادات التقديرية حتى يسهل مرور الميزانية من البرلمان ، ولأن البرلمان لن يرفض الزيادة عندما تطلب في المستقبل ، كما يعملون من جهة أخرى إلى المبالغة في مبالغ الاعتمادات التحديدية ، لأن البرلمان قد يرفض زيادتها فيما بعد .

ورغم هذه التفرقة فالأصل في اعتمادات الميزانية أنها تحديدية ، لا يجوز تجاوزها إلا باذن سابق من البرلمان .

٥٨٣ - هذه التفرقة بين الاعتمادات التحديدية والاعتمادات التقديرية لا وجود لها في مصر. وقد حاولت الحكومة الأخذ بها في سنة ١٩٢٨، ولكن البرلمان لم يوافق، لمخالفتها لنص المادة ١٤٣ من دستورها سنة ١٩٢٣ القائم وقتئذ. ذلك أن بعض المصالح الحكومية تجاوزت الاعتمادات المقررة لها في ميزانية سنة ١٩٢٦ - ٢٧ فادعت وزارة المالية (الخزينة الآن) أن طبيعة الاعتمادات مؤدية إلى تقسيمها إلى اعتمادات تقديرية واعتمادات تحديدية، وأن التجاوز قد وقع في النوع الأول، لكن لجنة الشئون الدستورية بمجلس النواب لم توافق على هذا التفسير. لمخالفته للمادة ١٤٣ من الدستور، السابق ذكرها، والتي تنص على أن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان، ويجب استثنائه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية. وعلى ذلك فللحكومة في مصر أن تطلب من البرلمان زيادة أى اعتماد عند الحاجة. وفي حالة عدم انعقاد البرلمان كان لها أن تستصدر مرسوماً بقانون بالزيادة طبقاً للمادة ٤١ من الدستور الملغى، على أن تحصل على موافقة البرلمان عند انعقاده.

اعتمادات البرامج :

٥٨٤ - هناك نوع حديث من الاعتمادات يعرف « باعتمادات البرامج » (Crédits de programme)، وهو خاص بمشروعات يستغرق تنفيذها عدة سنوات توزع عليها. وقد استعملت طريقتان لتنفيذ هذه البرامج :

« الطريقة الأولى » وتعرف بطريقة « اعتمادات الارتباط (Crédit d'engagement) » وتتلخص في أن يدرج المبلغ كله في ميزانية السنة الأولى، ولكن في شكل اعتمادات تقديرية، وهو ما يسمح بتقرير النفقات من الوجهة القانونية والارتباط بها من الوجهة الفنية، دون دفعها فعلاً، ويُدْرَج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذى ينتظر دفعه فعلاً من النفقات. ويعيب هذه الطريقة البدائية، عدم تقرير إيرادات في ميزانية السنة الأولى لمواجهة هذه الاعتمادات، إذ أنها لن تدفع أثناء تلك السنة، ومن ثم يخشى الاكثار من

تلك الاعتمادات التقديرية ، وهو ما يعرض الميزانيات اللاحقة لخطر عدم التوازن . على أن هذا العيب نظرى أكثر منه عملى ولم يحدث فى العمل ، وهذه الطريقة استعملتها فرنسا فى مبدأ الأمر ، ثم عدلت عنها إلى الطريقة الثانية .

« الطريقة الثانية » وتفضل الأولى وتتلخص فى أن يوافق البرلمان على قانون خاص مستقل عن الميزانية ، يطلق عليه « قانون البرنامج » (loi de Programme) يقرر تنفيذ برنامج مالى على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له ، ويقسم هذا القانون ذاته البرنامج على عدة سنوات ؛ ويقرر لكل جزء منه الاعتمادات اللازمة ، ويدرج فى ميزانية كل سنة الجزء من الاعتمادات الخاص بها ، وهذه الطريقة استعملتها فرنسا كثيراً منذ سنة ١٩٣٠ للقيام بالأشغال العامة الكبرى ، وللسلح ، وإعادة تعمير ما خربته الحرب ، ولبعض المرافق الصناعية ، ولتنفيذ برامج تجديد جهازها الانتاجى .

§ ٣ - تقدير الإيرادات

طريقة التقدير المباشر :

٥٨٥ - يثير تقدير الإيرادات ، على العكس من تقدير النفقات ، كثيراً من الصعوبات الفنية ، فحصول الضرائب بالأخص تتوقف على عدة عوامل قد لا يكون من السهل توقعها ، أو معرفة أثرها . فالضرائب غير المباشرة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحجم الانتاج والمعاملات ، وهذه قد تختلف كثيراً من سنة لأخرى ، وقد لا يظهر مثل هذا الارتباط بالنسبة إلى الضرائب المباشرة ، ولكنه موجود فى الواقع وله أثره على حصيلتها أيضاً . وتنبع معظم الدول طريقة التقدير المباشر فى تقدير إيرادات ميزانياتها ، فيقدر كل نوع من الإيرادات تقديرأ مباشراً تبعاً لظروفه ، ولما كانت طريقة التقدير المباشر تعطى للموظفين القائمين بتحضير الميزانية حرية واسعة ، قد يسيئون استعمالها بأن يغالوا فى تقدير الإيرادات حتى يستطيع التوسع فى تقدير النفقات ، فقد وضعت بعض الدول قواعد لاتباعها فى تقدير الإيرادات ، أهمها قاعدة السنة قبل الأخيرة ، وقاعدة الزيادات .

على أن تقدم وسائل البحث والملاحظة تمكن الآن من عمل تقديرات لا يتجاوز الخطأ فيها قدراً ضئيلاً قد لا يزيد على ١ ٪ ، وهو ما قلل من الالتجاء إلى القواعد المذكورة .

قاعدة السنة قبل الأخيرة : (Pénultième année) :

٥٨٦ - تلخص قاعدة السنة قبل الأخيرة في أن تتخذ أرقام الإيرادات في آخر حساب ختامي معروف ، وهو عادة الحساب الختامي للسنة قبل الأخيرة ، لتكون أساساً لتقدير إيرادات الميزانية الجديدة . مثال ذلك أن تتخذ أرقام الإيرادات الفعلية لسنة ١٩٦٨ لتحضير إيرادات ميزانية سنة ١٩٧٠ . وقد اختيرت السنة قبل الأخيرة لأنها تكون قد تمت وعرفت نتائجها عند تحضير الميزانية الجديدة ، ولكن الاستعانة بأرقام الإيرادات الواردة في الحساب الختامي للسنة قبل الأخيرة لا يعنى نقل الأرقام ذاتها إلى مشروع الميزانية الجديدة ، بل ينبغى تعديلها إذا قضت الضرورة بذلك ، فإذا كان سعر ضريبة معينة قد زيد مثلاً ، روعى ذلك عند تقدير رقم حصيلتها (١) .

وميزة هذه الطريقة أنها تحقق توازن الميزانية عندما تمر ببلور التنفيذ ، ذلك لأن الاتجاه الطبيعي للإيرادات في السنوات العادية هو نحو الزيادة سنة بعد أخرى . فتقدير إيرادات السنة على أساس أرقام إيرادات السنة قبل الأخيرة يؤدي إلى أن يكون الرقم الذي يتحقق فعلاً عند التحصيل أكبر من الرقم المقدر ، ولما كانت المصروفات تميل عند تنفيذ الميزانية إلى تجاوز الاعتمادات المقدرة ، فإن الزيادة المنتظرة في الإيرادات كفيلاً بمواجهة الزيادة في المصروفات .

قاعدة الزيادات (Tantièmes de majoration) :

٥٨٧ - تلخص هذه القاعدة في زيادة أرقام إيرادات السنة قبل الأخيرة بنسبة معينة مأخوذة عن السنوات السابقة مثل ١٠ ٪ (٢) وهذه الطريقة (١) طبقت هذه الطريقة في فرنسا منذ سنة ١٨٢٣ ، وعدل عنها شيئاً فشيئاً حتى سنة ١٩٣٨ حيث عدل عنها نهائياً .

(٢) اقترح هذه الطريقة (Léon Say) وطبقها في فرنسا من سنة ١٨٨٢ إلى سنة ١٨٨٥

لا يمكن اتباعها إلا في سنوات الرخاء حيث يكاد يكون من المؤكد زيادة الإيرادات .

وتتبع معظم الدول ، ومنها مصر ، طريقة التقدير المباشر .

أسبقية النفقات على الإيرادات :

٥٨٨ - تختلف ميزانية الدولة ، في المالية العامة التقليدية ، عن ميزانية الأفراد بأسبقية تقرير النفقات ، فالأفراد يقررون نفقاتهم في حدود دخلهم ، فهم يحددون دخلهم أولاً ، أما الدولة فعلى العكس من ذلك تحدد إيراداتها على ضوء نفقاتها ، ويفسر الكتاب التقليديون هذا الفرق بأن السلطة العامة تستطيع تغيير حجم إيراداتها بزيادة الضرائب أو انقاصها ، فايراداتها ليست محدودة كإيرادات الأفراد . وعلى العكس من ذلك نفقاتها فإنها ضرورية ولا يمكن التجاوز عنها ، إذ يجب أن تعمل المرافق العامة لا تصالها بالصالح العام ، فايرادات الدولة غير محدودة وقابلة للزيادة ، بينما نفقاتها معينة وضرورية ، ولذا فإن الإيرادات تقرر طبقاً للنفقات .

أما المالية العامة الحديثة فلا تعترف بإمكان التوسع في الإيرادات أو التضيق منها بحرية ، لما للتوسع فيها والتضييق منها من آثار اقتصادية واجتماعية ينبغي مراعاتها في حد ذاتها ، لا الاقتصار على الناحية المالية فحسب . هذا فيما يتعلق بالإيرادات ، أما فيما يتعلق بالنفقات فليست كلها لها طابع الضرورة والتحديد ، بل إن لزيادتها وانقاصها ، هي الأخرى ، آثاراً اقتصادية واجتماعية ينبغي مراعاتها في حد ذاتها .

والخلاصة أن المالية العامة بالحديثة لا تعترف بأسبقية للنفقات على الإيرادات ولا بأسبقية للإيرادات على النفقات ، ولكنها تعترف بأسبقية بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، التي تريد الدولة تحقيقها بواسطة سياستها المتعلقة بالميزانية . فالإيرادات والنفقات تقرر وتنسق في المالية العامة الحديثة طبقاً لهذه الأهداف ، مع مراعاة تأثير كل من النفقات والإيرادات بعضها في بعض ،

فقد يترتب على انقاص النفقات نقص في الإيرادات ، ولذا ينبغي عند تحضير الميزانية النظر إليها ككل .

الطلب الثاني

دور وزير المالية في تحضير الميزانية

٥٨٩ — للشئون المالية في معظم الدول وزير واحد يعهد إليه بتدبير الإيرادات والنفقات وتحضير الميزانية ، ويحدث أحياناً أن تقسم الشئون المالية بين وزيرين ، يسمى أحدهما « وزير المالية » ويعهد إليه بأمر تحصيل الإيرادات ، ويسمى الآخر « وزير الميزانية » ، أو « وزير الخزنة » ويعهد إليه بأمر النفقات والميزانية .

٥٩٠ — ويبدأ تحضير الميزانية بأن يرسل وزير الخزنة منشوراً دورياً إلى زملائه الوزراء ، يطلب منهم بياناً بمقترحاتهم عن النفقات اللازمة لوزاراتهم ، وتضم هذه المقترحات بعضها إلى بعض مكونة قائمة النفقات ، أما قائمة الإيرادات فتتولى وزارة الخزنة تحضيرها ، لأنها هي والمصالح التابعة لها التي تتولى تحصيل معظم الإيرادات .

وعندما يتم إعداد هاتين القائمتين ، يبدأ دور وزير الخزنة الحقيقي وهو إيجاد التوازن بين الإيرادات والنفقات ، وله أن يراجع زملاءه في اقتراحاتهم لحفضها حتى يتم التوازن ، وإذا لم ينجح في اقناعهم بخفضها فليس له أن يخفضها من تلقاء نفسه ، بل يعرض الأمر على رئيس الوزراء أولاً ، وإذا لم يحسم الخلاف عرض على مجلس الوزراء .

وفي إنجلترا لوزير الخزنة سلطة تعديل الاعتمادات التي يطلبها الوزراء ، بل ورفضها ، ما عدا الاعتمادات المطلوبة للجيش والبحرية والطيران (فلا يستطيع تعديلها سوى مجلس الوزراء) ، ولكنه قلما يستعمل هذه السلطة .

ومتى تم توازن الميزانية ، يشرع وزير الخزنة في إعداد المذكرة التفسيرية لمشروع قانون الميزانية ، وتتضمن هذه المذكرة بياناً لسياسة الحكومة ، (٣٠)

وتوضيحاً لأسباب اختلاف تقديرات الميزانية عن أرقام ميزانيات السنوات السابقة .

وليس الحكومة تحضير الميزانية :

٥٩١ - ينتقد بعض الكتاب (١) ترك تحضير مشروع الميزانية لوزير الخزانة ، ويرون أن يعهد بهذه المهمة إلى رئيس الحكومة ، وهى الطريقة المتبعة فى الدول ذات النظام الرئاسى ، وبخاصة فى الولايات المتحدة الأمريكية ، ذلك لأن تحضير مشروع الميزانية بواسطة وزير الخزانة يعطيه فعلا سلطة على زملائه الوزراء ، ويجعل منه رئيساً ثانياً للحكومة ، بل الرئيس المالى لها ، وإذا كان تحضير الميزانية بواسطة وزير الخزانة يتمشى مع المفهوم التقليدى للمالية العامة ، عندما كان دور الدولة محدوداً والميزانية لا تستخدم إلا لتغطية النفقات العامة الإدارية فحسب ، فإنه لا يتمشى مع المفهوم الحديث للمالية العامة ، حيث لا تستخدم الميزانية لتغطية النفقات الإدارية فقط . ولكنها تستخدم أيضاً لتحقيق تدخل الدولة فى الميدان الاقتصادى والاجتماعى .

وما لا شك فيه أن تحضير الميزانية بواسطة وزير الخزانة لا يعنى انفراد به . إذ يناقش مجلس الوزراء المشروع ، وبموافقته عليه يعتبر مشروع الحكومة كلها ، ولكن الدور الرئيسى فيه لا يزال يقوم به فى الواقع وزير الخزانة ، الذى يرى أن مهمته الأساسية هى المحافظة على توازن الميزانية ، بالحد من طلبات الوزارات المختلفة ، وهى الفكرة التقليدية للمالية العامة . وخلاصة القول أن الصدارة التى أعطيت لوزير الخزانة قد جعلت الحكومة أشبه بمشروع يديره أمين الصنلوق ، وهى طريقة حسنة لتكون حسابات المشروع منتظمة ، وليمكن الاقتصاد فى النفقات ، ولكنها طريقة رديئة لتنمية المشروع وتطويره وتوسيعه بل وحيويته المالية نفسها .

أما تحضير الميزانية بواسطة رئيس الحكومة ، وهو النظام المتبع فى الولايات المتحدة (والذى هو تطبيق ، إلى حد ما ، لمبادئ النظام الرئاسى) ، فيتلافى النقد السابق ، إذ لرئيس الحكومة فى ذلك النظام - بحكم مركزه -

الصدارة على الوزراء ، وهو رئيس الدولة في الوقت نفسه ، وليس الوزراء سوى وكلاءه التنفيذيين . ويقوم بالعمليات الفنية لتحضير الميزانية « إدارة الميزانية » وهي إدارة تابعة لرئيس الحكومة مباشرة .

ومن المستطاع اتباع هذه الطريقة في الدول ذات النظام البرلماني ، بجعل تحضير الميزانية من اختصاص رئيس الحكومة ، يعهد به إلى إدارة تتبعه مباشرة ، وهو ما يحدث فعلاً ، في الأحوال الاستثنائية ، عندما يحتفظ رئيس الوزراء لنفسه بمنصب وزير الخزانة .

المطلب الثالث

توازن الميزانية (١)

٥٩٢ - تعتبر الميزانية متوازنة إذا ساوت إيراداتها نفقاتها ، فإذا زادت الإيرادات على النفقات كان بها « فائض » وإذا كان العكس قيل أن بها « عجزاً » (déficit) ، كما سبق القول (٢) .

ولكي تكون الميزانية متوازنة، ينبغي أن يكون التوازن حقيقياً لا صورياً ، كأن تعتمد الحكومة إلى حذف بعض النفقات حتى تظهر الميزانية متوازنة على أن تطلب أثناء السنة فتح اعتمادات إضافية ، أو أن تعتمد إلى حذف بعض المشروعات المنتجة للوصول إلى توازن الميزانية .

(١) بعض المراجع :

Barrère, A., Théorie économique et impulsion Keynésienne, 1952.

Beveridge, W., Full Employment in a Free Society. London, 1944.

Harris. S. E., The New Economics, 1959.

Masoin. M., Stabilité financière et plein-emploi (Rev. de Sc. et Lég.

Finan. 1954. p. 547.

(٢) راجع الفقرة ٥١٨ ، فيما سبق .

٥٩٣ - ويرجع وجود العجز في ميزانيات الدول الحديثة إلى توالى الأزمات الاقتصادية من جهة ، وإلى ازدياد أعباء الدولة المالية من جهة أخرى .

أما الأزمات الاقتصادية فلأنها تؤدي إلى نقص إيرادات الدولة نتيجة نقص حصيلة معظم الضرائب ، وفي الوقت نفسه يزداد ما يطلب من الدولة اتفاقه لعلاج الحال في صورة إعانات للعمال العاطلين ، ونفقات لاعادة النشاط إلى الاقتصاد القومى .

كذلك تعتبر الزيادة المستمرة في النفقات العامة ، وبخاصة النفقات الحربية ، من أهم أسباب عجز ميزانيات الدول الحديثة .

ويعتبر توازن الميزانية حجز الزاوية في المالية العامة التقليدية ، وهو من المبادئ الراسخة في رأى العام ، الذى يميل إلى أن يرى المبادئ التى يطبقها الأفراد على ماليتهم الخاصة مطبقة على المالية العامة ، والذى يرى أن أصلح وزير للخزانة هو الذى يستطيع موازنة الميزانية ، لأن وجود عجز فيها يثير عنده القلق والخوف .

أما المالية العامة الحديثة فلا ترى هذا الرأى ، ولا تخشى عجز الميزانية ، بل تنصح به إذا اجتمعت ظروف معينة ، والتعارض بين كتاب المالية العامة التقليدية والمالية العامة الحديثة في هذا الشأن مطلق في الظاهر ، ولكنه لا يصل إلى هذا الحد في الحقيقة ، لأن فكرة التوازن لم تستبعد تماماً من الفكر المالى الحديث ، وكل ما هناك أن الفكر المالى الحديث يميل إلى أن يستبدل بفكرة التوازن المالى البحت التقليدية ، فكرة أوسع منها ، هي فكرة التوازن الاقتصادى العام (١) .

§ ١ - توازن الميزانية في المالية العامة التقليدية

٥٩٤ - يفترض توازن الميزانية في المالية العامة التقليدية أن تكون جملة

التفقات العامة مساوية لحملة الإيرادات العادية، أى التى لا يدخل فيها القرض أو الوسائل النقدية، وهذا يعنى أن النفقات العامة ينبغى أن تغطى أساساً بالضرية، إذ أن إيرادات الدولة من أملاكها، فى الدول الرأسمالية، قليلة فى العصر الحاضر. وإذا كانت المالية العامة التقليدية حريصة على ألا يكون فى الميزانية عجز فإنها لا تفر، من جهة أخرى، أن يكون فى الميزانية فائض.

خطر وجود عجز فى الميزانية :

٥٩٥ - يرى كتاب المالية العامة التقليديون فى وجود العجز خطراً مزدوجاً : خطر توقف الدولة عن الدفع (الافلاس) ، وخطر التضخم . ذلك أنه إذا كان بالميزانية عجز ، وزادت جملة نفقات الدولة على جملة إيراداتها المستمدة من الضرائب ومن أملاكها ، اضطرت الدولة إلى تغطية زيادة النفقات أما بواسطة القرض ، أو بوسائل الخزنة (الاقراض لمدد قصيرة) أو باصدار نقود جديدة. فإذا لجأت إلى القرض تعرضت لخطر الإفلاس ، وإذا لجأت إلى اصدار النقود تعرضت لخطر التضخم كما سترى فيما يلى :

(أ) خطر الإفلاس :

يتأتى هذا الخطر من أن الدولة إذا لجأت إلى القرض لسد العجز بالميزانية فإنها تزيد بذلك من النفقات فى الميزانيات التالية ، لدفع فوائد القرض وأقساط استهلاكه. هذا يأخذ العجز فى الازدياد ، وتضطّر الدولة إلى عقد قروض جديدة ، وقد لا تجد من يقرضها فتضطّر إلى التوقف عن دفع الفوائد وأقساط الاستهلاك أى إلى الإفلاس ، وهو ما حدث فى فرنسا فى السنوات التى سبقت ثورة سنة ١٧٨٩ .

(ب) خطر التضخم :

على أن ما نخشى الآن هو خطر التضخم ، إذ تجد الدولة دائماً وسائل الدفع التى تحتاج إليها بطبع نقود ورقية جديدة ، ولم تكن هذه الطريقة مستحيلة فى عصر النقود المعدنية، ولكن كان يكتنفها كثير من الصعاب مما جعل استخدامها محلوذاً .

واستخدام هذه النقود يزيد كمية وسائل الدفع دون أن يزيد سلع الاستهلاك، فيحدث تضخم يظهر أثره في ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود . ويرى الكتاب التقليديون أن هذا التضخم الناتج عن عجز الميزانية خطير بوجه خاص ، بسبب ميله إلى الازدياد من تلقاء نفسه . ذلك أنه يترتب على ارتفاع الأسعار زيادة في النفقات العامة ، فزيادة العجز من جديد ، فتضطر الدولة إلى إصدار نقود جديدة ، فيحدث تضخم جديد ، فارتفاع جديد في الأسعار فزيادة في النفقات وهكذا ، على أنه يلاحظ أن حصيلة الضرائب تزداد مع كل ارتفاع في الأسعار ، بينما يظل عبء الدين كما هو ، ومن ثم يظهر أنه من المستطاع الخروج من تلك الحلقة المفرغة ، وإيقاف التضخم . والواقع أن من النادر حدوث تضخم شديد كالذي عرفته ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى ، ومثل هذا التضخم يرجع في الحقيقة إلى أسباب أخرى غير عجز الميزانية .

خطر وجود فائض في الميزانية :

٥٩٦ - إذا كان الاتفاق تاماً بين كتاب المالية العامة التقليديين والرأى العام فيما يتعلق بخطر العجز ، فإنه ليس كذلك فيما يتعلق بزيادة الإيرادات . فالرأى العام يجدها كثيراً تشبهاً للمالية العامة بالمالية الخاصة ، بينما يرى الكتاب التقليديون العكس ، ويصرون على مضار السياسات التي تستهدف تحقيق فائض في الميزانية . لأن الفائض يجرى بالتوسع في النفقات ، ولا تلبث هذه النفقات أن تصبح أعباء دائمة في المستقبل ، ويصبح من الصعب التخلص منها ، فالفائض المؤقت يميل إلى أن يلد عجزاً دائماً .

ولزيادة الإيرادات فوق ذلك مضار اقتصادية خطيرة ، فإن هذه الأموال إذا اختزنتها الدولة حرمت منها الاقتصاد القوي ، وأدت إلى تعطيل جزء من القوة الشرائية . ومن الأفضل ترك تلك القوة بين أيدي الأفراد يستثمرونها في الإنتاج . ولكن هذا النوع من الخطر لم يعره الكتاب التقليديون ما يستحق من الاهتمام ، كما فعل الكتاب المحدثون .

نقد مبدأ التوازن التقليدى :

٥٩٧ - يؤخذ على مبدأ التوازن التقليدى أنه يبالغ فى أخطار العجز من جهة ، كما يبالغ فى مزايا التوازن من جهة أخرى .

(١) - ففما يتعلق بمبالغته فى أخطار العجز ، الواقع من الأمر أن سد العجز عن طريق القروض لا يؤدى إلى أعباء لا يمكن تحملها ، كما يرى المبدأ التقليدى ، إذا ما استعملت الدولة الأموال المقترضة فى الإنتاج ، إذ أن زيادة الدخل القومى الناتجة عن ذلك تفوق كثيراً زيادة الدين العام ، بفعل مضاعف الاستثمار ، وعلى ذلك لا يزداد العبء الحقيقى للدين ، بل على العكس يقل . ومن السهل على الدولة أن تقوم باستهلاك الدين من الزيادة فى حصيلة الضرائب الناشئة عن زيادة الإنتاج والدخول .

كذلك لا يؤدى تمويل العجز بواسطة إصدار نقود جديدة إلى التضخم حتماً ، إذا استعملت الأموال التى تحصل عليها الدولة من الإصدار الحديدى فى استثمارات منتجة ، إذ ولو أن كمية النقود تزيد ، نتيجة الإصدار الحديدى إلا أن سلع الاستهلاك لا تلبث أن تزيد هى الأخرى ، فلا ترتفع الأسعار ، وكثيراً ما حدث ، بعد سنة ١٩٤٤ ، أن كان إصدار النقود لسد عجز فى الميزانية يتبع ارتفاع الأسعار لا أن يكون سبباً له .

(ب) - كذلك يبالغ المبدأ التقليدى فى فضائل التوازن ، والواقع أن المبدأ التقليدى ، يقوم ، كما سبق أن قلنا ، على فكرة انغزال الميزانية عن الحياة الاقتصادية ، وأن التأثير الوحيد الذى يمكن أن يكون للميزانية على الحياة الاقتصادية تأثير سبىء ، وهو الذى ينتج عن العجز . ولكن الحقيقة تختلف عن ذلك كثيراً ، إذ أن الميزانية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحياة البلاد الاقتصادية ، كما ترتبط حياة البلاد الاقتصادية بها ، والنظر إلى توازن الإيرادات والنفقات العامة متفصلاً عن الحياة الاقتصادية للبلاد يبعدنا عن حقائق الأمور ، فإذا جردى أن تكون الميزانية متوازنة ، إذا فاقت الواردات الصادرات مثلاً ؟ أفليس اختلال التوازن الاقتصادى هذا أكثر

أهمية من توازن الميزانية الحسابي ؟ ألا يكون من واجب الدولة في مثل هذه الظروف أن تريد من نفقاتها العامة لتزيد الصادرات ، أو لتساعد الإنتاج القوي لكي تقل الواردات ، حتى ولو أدى الأمر إلى حدوث عجز في الميزانية ؟

إن ضعف النظرية التقليدية في هذه الناحية يرجع إلى ضعف النظرية التقليدية في الحرية الاقتصادية ذاتها . إذ أن ما ينسب إلى توازن الميزانية من قيمة يستند إلى فكرة منع تدخل الدولة في المجال الاقتصادي . لأن تدخلها ضار وسي حتماً . ولكن لا يوجد الآن من يعتقد في صحة هذه الآراء ، ولا توجد دولة تتبعها ولو كانت أشد الدول تشبهاً بالنظام الرأسمالي .

المقبات العملية في سبيل توازن الميزانية :

٥٩٨ - ظلت الدول حريصة على تطبيق مبدأ توازن الميزانية حتى الحرب العالمية الأولى ، فالعجز كان استثنائياً أو خاصاً بالدول التي يسود ماليتها الاحتلال . ولكن الحربين العالميتين الماضيتين مع ما أعقبهما من ضرورة تعمير ما خربناه من أقاليم ، قلبتا الأمور رأساً على عقب ، وجعلتا التوازن مستحيلاً سنوات عديدة .

وقد كان الخبراء الماليون في سنة ١٩١٤ يقولون بأن أية حرب حديثة لا يمكن أن تستمر أكثر من ثلاثة شهور ، بسبب صعوبات تمويلها ، وقد كذبت الوقائع هذا الزعم ، فاخترعت وسائل جديدة للتمويل ، هي أذون الخزانه بالذات ، مكنت من وضع ميزانيات مع وجود عجز شبه مستمر ، وقد اضطرت ضرورات تغطية نفقات الحرب ثم نفقات التعمير ، إلى التجاوز عن مبدأ التوازن ، وقد جهدت كثير من الدول بعد سنة ١٩١٤ كبريطانيا لاعادة التوازن إلى ميزانيتها بأسرع ما تستطيع ، بينما أطالت سهولة الحصول على الأموال (بإصدار أذون الخزانه والنقود الورقية) في دول أخرى من عدم التوازن ، وجعلته أكثر خطورة ، وإن كانت تلك الدول قد عملت على إخفائه بتقدير النفقات في الميزانية بأقل من حقيقتها ، والإيرادات بأكثر مما ينتظر

جايته في الواقع ، وبالاتجاه إلى الميزانيات الملحقه والمستقلة ، والحسابات الخاصة على الخزانه ، وغير ذلك من الوسائل .

٥٩٩ - وأوجد الكساد الكبير الذى بدأ سنة ١٩٢٩ صعوبات جديدة في سبيل توازن الميزانية ، فهبوط الإنتاج ، وزيادة البطالة ، لم يؤدى إلى نقص الإيرادات العامة فحسب ، ولكنهما اضطرا الدولة إلى التدخل حتى مع ما يترتب على تدخلها من نفقات جديدة وعجز جديد . وحجبت أفكار التوازن الاقتصادى القومى وتوازن المجتمع ، توازن الميزانية الحسبى . ثم كانت سنة ١٩٣٨ وبدأت إعادة التسليح ، ثم جاءت الحرب العالمية الثانية ، وما أعقبها من ضرورة تعمير الأماكن المخرّبة ، فجعلت من المستحيل إعادة التوازن إلى الميزانية ، ومنذ ذلك الوقت كان عدد المرات التى لم تتوازن فيها ميزانيات جميع الدول تقريبا أكثر بكثير من عدد المرات التى توازنت فيها . وبلغ العجز في ميزانية بعض الدول ما يقرب من ربع مجموع نفقاتها ، ولا تجد الدولة صعوبة في تغطيته بأذون الخزانه وغيرها من الوسائل .

§ ٢ - توازن الميزانية في المالية العامة الحديثة

٦٠٠ - لكي نفهم موقف المالية العامة الحديثة من توازن الميزانية . نعود إلى الفرق الأساسى بين كل من الفكرتين المالىتين : التقليدية والحديثة ، وهو أن المالية العامة التقليدية تنظر إلى المشاكل المالىة منعزلة عن غيرها ، بينما تنظر إليها الثانية وسط الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد . ولذلك فإنها ، بدلا من أن تهتم بالتوازن الحسبى بين إيرادات الميزانية ونفقاتها ، تهتم بالتوازن العام لحياة البلاد الاقتصادية والاجتماعية ، فرى كتاب المالية العامة الحديثة أن توازن الاقتصاد القومى جميعه لا يمكن تحقيقه في بعض الظروف إلا على حساب عجز في الميزانية . وهذه هي النظرية التى عرفت بنظرية « العجز المقصود » (Déficit systématique) .

وينبغى أن نفهم هذه النظرية على حقيقتها ، فلا تعطى مدلولاً مطلقاً ،

لم يقصده أصحابها ، فهي لا تعنى أن ميزانية الدولة يجب أن تكون فى حالة عجز دائم ، أو أن كل عجز فى الميزانية مفيد ، وكل ما تعنيه أن العجز ، فى بعض الظروف المحددة يكون وسيلة تكفل التوسع الاقتصادى ، وتحل الأزمات ، بشرط أن يحسن استخدامه .

١ - نظرية العجز المقصود :

٦٠١ - بحث هذه النظرية السير وليم بفردج (W. Beveridge) على أساس نظريات اللورد كينز ، ورأى أن عجز الميزانية وسيلة لانعاش الاقتصاد فى حالة البطالة ، والوصول به إلى مرحلة العمالة الكاملة . فهو يساعد على تحريك الاقتصاد الراكد .

العجز كوسيلة لتحريك الاقتصاد الراكد :

٦٠٢ - اهتم اللورد كينز بالبطالة ، ورأى فيها - كما سبق القول - اختلال التوازن الأساسى ، لا بسبب نتائجها الاجتماعية فحسب ، وإنما بسبب نتائجها الاقتصادية أيضاً ، إذ تفقد البلاد بسببها كثيراً من الثروات ، وقد قهر الأستاذ كالدور (Kaldor) ما فقدته إنجلترا بسبب بطالة مليون وربع مليون عامل قبل الحرب العالمية الثانية بمبلغ خمسمائة مليون جنيه سنوياً (بنقود ما قبل الحرب) . وفى هذا يكن العجز الحقيقى الذى تعاني منه البلاد الرأسمالية . وتخفيضه يتطلب أن تقوم الدولة بالاتفاق والاستثمار الذى يعزف الأفراد عن القيام به إذا تركوا وشأنهم .

وتدخل الدولة هذا يتطلب أمرين :

(الأول) العمل على زيادة طلب الأفراد الكلى على السلع والخدمات لتحريك الآلة الاقتصادية .

(الثانى) القيام باستثمارات يمكن مواجهة الزيادة فى الطلب بزيادة فى الإنتاج . وكلا الأمرين يستلزم زيادة النفقات العامة من جهة ، وانقاص الإيرادات العامة من جهة أخرى ، لأن انقاص الضرائب يترك فى أيدي الأفراد أموالاً

يستطيعون بواسطتها زيادة استهلاكهم ، كما أنه يخفف أعباء المشروعات ، مما يزيد في نشاطها ، وزيادة الإعانات والمساعدات التي تمد بها الدولة ذوى الدخل المحدود تزيد من طلبهم للسلع والخدمات ، والتجاء الدولة إلى القروض يمكنها من تحريك المبالغ التي يدخرها الأفراد وتوجيهها نحو الاستثمارات المنتجة . هذه الوسائل من شأنها أن تحدث عجزاً في الميزانية ، ولكن هذا العجز هو الوسيلة لدفع عجلة الانتاج إلى العمل ، والتخلص من البطالة بالتدريج ولذلك فهو عجز مقصود لنتائجه المفيدة .

العودة الى توازن الميزانية :

٦٠٣ - هذا العجز المقصود في الميزانية يمكن إذن من التخلص من العجز الاقتصادى الناتج من البطالة وفقر النشاط الاقتصادى . وإذا عاد التوازن الاقتصادى فإنه يميل إلى أن يعيد من نفسه توازن الميزانية . ذلك أن التوسع في الاستهلاك والاستثمار يؤدي إلى زيادة الإنتاج ، وارتفاع الدخل القومى ، وهذا يؤدي بدوره إلى زيادة حصيلة الضرائب . هذا من جهة ومن جهة أخرى يؤدي اختفاء البطالة إلى توقف الإعانات التي تدفعها الدولة ، وفي هذا وفر في النفقات .

ولا تستهلك زيادة الدخول كلها ، بل يدخر جزء منها ، يدفع به نمو النشاط الاقتصادى نحو الاستثمار ، وتأخذ الاستثمارات الخاصة في الحلول محل الاستثمارات العامة التي كانت قد حلت محلها أثناء فترة الركود ، وهكذا تزداد إيرادات الدولة ، بينما تقل نفقاتها ، ويأخذ عجز الميزانية في الاختفاء شيئاً فشيئاً حتى يزول ، ويعود التوازن إليها .

على أنه لا تجب المبالغة في التفاؤل فيما يتعلق بالرجوع إلى حالة التوازن ، فهو يفترض ، من جهة ، أن القوة الشرائية التي انشأتها الدولة لم تتجاوز الحد الأقصى الذى يتطلبه الانتاج القومى عندما يصل إلى مستوى العمالة الكاملة ، ومن جهة أخرى ينبغي أن يتوقف عجز الميزانية عندما يبلغ مستوى العمالة حده الأقصى ، والا عظم خطر التضخم عندئذ ، لأنه في هذه الحالة يبين تزداد

القوة الشرائية نتيجة متابعة التضخم ، لا يزيد الإنتاج وعرض السلع ، إذ المفروض أن عوامل الإنتاج التي كانت في حالة بطالة تعمل كلها الآن . من هذا يتضح أن سياسة العجز المقصود يجب أن يكون لها حدود تقف عندها ولا تتجاوزها .

ب - حدود العجز المقصود :

٦٠٤ - يتضح مما سبق أنه ليس لمبدأ العجز المقصود ذلك الطابع العام المطلق الذي يعطيه له أحياناً بعض من لا يفهمونه ، وليس المقصود منه أن يحل محل مبدأ توازن الميزانية بشكل عام ودائم ، إذ لا يزال توازن الميزانية هو الأصل في نظر المالية العامة الحديثة أيضاً ، ولكنها لا ترى فيه ما تراه المالية العامة التقليدية من أنه قاعدة مطلقة لا يجوز المساس بها ، وانما ترى فيه قاعدة يرد عليها الاستثناء ، وأهمه العجز المقصود .

والعجز المقصود له حدود ، إذ ينبغي ألا يكون دائماً ، ولا يجوز تركه دون رقابة . وسنتكلم فيما يلي عن هذين القيدين .

١ - لا يجوز أن يكون العجز دائماً :

٦٠٥ - إن الدور المطلوب من العجز المقصود أن يقوم به هو إعادة النشاط إلى الاقتصاد الراكد . وإذا ما عاد النشاط إلى الاقتصاد ، فإن النفقات الاستثنائية التي استعملت في الاستثمارات العامة يجب انقاصها بالتدريج ، كما يجب إزالة ما كان قد أجرى على الضرائب من تخفيض ، والعمل على إعادة التوازن إلى الميزانية .

ويرى السير ولیم بفردج أن تتوسع الدولة في نفقاتها العامة ، دون أن يوقفها عجز ميزانيتها ، حتى تصل إلى اللحظة التي تتحقق فيها العمالة الكاملة ، أى حتى لا يكون هناك عامل متعطل (فيما عدا احتياطي البطالة الذي يحدده بمقدار ٣ ٪ من مجموع العمال) .

ويميز اللورد كيبتر بين نوعين من التضخم ، فإذا كان الاقتصاد القوي

في حالة قصور في العمالة ، حيث يكون هناك عمال عاطلون ، ورعوس أموال وآلات عاطلة ، فان التضخم يكون مفيداً ، إذ يترتب عليه زيادة الطلب ، مما يؤدي إلى التوسع في الانتاج ومن ثم إلى استخدام العمال ورعوس الأموال والآلات العاطلة ، ولكن إذا بلغ الاقتصاد حد العمالة الكاملة ، أى إذا استخدمت جميع عناصر الانتاج العاطلة ، أصبح التضخم ضاراً ومدمراً . فالبطالة إذن هي اشارة البدء في استعمال العجز المقصود ، وإذا ما أخذت في الانحسار وبلغت حدها الأدنى ، وجب البدء في اتخاذ الوسائل السابق ذكرها (انقاص نفقات الاستثمار الاستثنائية وازالة تخفيض الضرائب) دون أن نخشى اختلال توازن الميزانية .

غير أن تطبيق هذه القواعد عملاً مسألة دقيقة ، ولا يجب انتظار حدوث البطالة لكي نضع وسائل مكافحتها موضع التنفيذ . ولما كان تباطؤ الأعمال وانكماش حجم المعاملات ، هي أولى العلامات التي تنذر بحدوث البطالة ، إذ تؤدي إلى نقص مقابل في الانتاج ، فقصور في العمالة ، فإنه يكفي مجرد ظهور هذه العلامات الأولية للانكماش الاقتصادي لكي تبدأ الدولة في استعمال وسائل التدخل التي تنصح بها نظرية العجز المقصود ، وهي زيادة القوة الشرائية وتحريك الاستثمارات ، بشرط ألا يكون الانكماش راجعاً إلى عدم كفاية المواد الأولية ، أو اليد العاملة ، أو قدم الآلات وما إلى ذلك . ومهما يكن الأمر ، ينبغي ألا تغيب عن البال الصفة المؤقتة للعجز المقصود ، وضرورة العودة إلى توازن الميزانية بمجرد أن يتحقق توازن الاقتصاد القومي ، وإذا كانت عودة التوازن إلى الميزانية من شأنها أن تحدث من تلقاء نفسها ، إلا أنه لا يجب مع ذلك أن نبالغ في التفاؤل .

٢ - لا يجوز ترك العجز دون رقابة :

٦٠٦ - أن الطريقة التي يعود بها التوازن إلى الميزانية من تلقاء نفسه ، والتي وصفناها فيما سبق ، صحيحة ، ولكنها لكي تكون مجدية ، لا يجب أن يكون قد بولغ في أحداث العجز ، وأن تكون زيادة النفقات العامة ،

وانشاء القوه الشرائية الجديدة متناسبتين مع عناصر الانتاج العاطلة ، التي يراد بعث النشاط فيها ، ولذلك فإنه من الضروري ألا تتجاوز القوة الشرائية التي توجد بها الدولة امكانيات الانتاج متى عاد إلى مستوى العمالة الكاملة ، وما لا شك فيه أن الاستثمارات العامة نفسها تميل إلى زيادة مستوى الإنتاج ولكن الإنتاج لا يزيد إلى غير حد ، أو على الأقل لا يمكن أن تتجاوز سرعة زيادته حداً معيناً ، إذا راعينا امكانيات اليد العاملة والمواد الأولية ورعوس الأموال في البلاد .

فالعجز المقصود إذن لا يجب أن يتجاوز حداً معيناً ، وهذا الحد يمكن قياسه نظرياً بمقدار اليد العاملة التي لا تجد عملاً ، والآلات المتوقفة ، والمواد الأولية التي لا تجد من يريد أن يستعملها . ولكن من الصعب تحويل هذا كله إلى أرقام تدل تماماً على ما يجب استخدامه من مبالغ في الاستثمار ، وعلى القدر الذي يجب انشاؤه من قوة شرائية مناسبة للبطالة الموجودة ، ولذلك فمن الضروري أن يقترن التدخل بالحد ، وكلما أخذنا في استخدام وسائل العجز المقصود ، وازداد التحليل الاقتصادي دقة ، وبخاصة ما تعلق منه بالحسابات القومية ، كلما أخذ هذا الاهتمام يتدد ، إذ يكون القائم بالتدخل قد اكتسب خبرة ومرانا وأمكنه عمل مقارنات تفيد .

واستعمال العجز المقصود لا يكوى مستطاعاً دون أن تكون هناك ميزانية قومية (١) على درجة كبيرة من الدقة . وهذا يتطلب أيضاً أن يكون لدى الدولة جهاز للرقابة على البنوك والاثنان ، والتداول النقدي بوجه عام . وقد قامت جميع الدول الحديثة بانشاء رقابة من هذا النوع بدرجات مختلفة .

وقد وقفت دقة سياسة العجز المقصود في سبيل قبول فكرتها من كثير من الكتاب ، ولكن فائدتها مع ذلك لا يمكن انكارها (٢) .

(١) راجع الفقرة ٥٢١ ، ص ٤١١ وما بعدها ، فيما سبق .

(٢) M. Duverger, Institutions Financières. p. 279 - 292.

المطلب الرابع

تحضير الميزانية في الجمهورية العربية المتحدة (١)

٦٠٧ - قبل بدء السنة المالية عمدة كافية (في أواخر نوفمبر أو أوائل ديسمبر عادة) ، يرسل وزير الخزانة (٢) إلى مختلف الوزارات منشوراً

(١) أنظر قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٠ مارس سنة ١٩٥٤ بشأن إعداد الميزانية .

(٢) كان وزير الخزانة يطلق عليه « وزير المالية » حتى أوائل سنة ١٩٥٨ ، حيث أنشئت الجمهورية العربية المتحدة ، فاطلق عليه وزير الخزانة في القرار الجمهوري رقم ٧ لسنة ١٩٥٨ بتاريخ ٢٦ مارس بتعيين نواب لرئيس الجمهورية ووزراء بالأقاليم السوري والصري .

وكان يشرف على الشؤون المالية في الجمهورية العربية المتحدة في الفترة ما بين مارس سنة ١٩٥٨ وأغسطس سنة ١٩٦١ (طبقاً للقرارات الجمهورية رقم ١٢٩٩ و ١٣٠١ و ١٣٠٢ لسنة ١٩٥٨) ثلاثة وزراء : وزير مركزي ؛ ووزيران تنفيذيان ، لكل إقليم وزير .

وكان الوزير المركزي يتولى الاشراف على شؤون وزارة الخزانة المركزية ، وعلى تنفيذ السياسة العامة التي يضعها رئيس الجمهورية ، ويكون مسئولاً عن مباشرة مهام ، منصبه أمام رئيس الجمهورية ، وتقدم إليه مشروعات القوانين ومشروعات القرارات المالية والقرارات التنفيذية الخاصة بالأقاليم الجمهورية ، كما يتولى وضع برنامج تخطيطي للمشروعات اللازمة في وزارته ، ويعتمد هذا البرنامج بقرار من رئيس الجمهورية .

وقد بين قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٧ لسنة ١٩٥٩ مسئوليات وتشكيل وزارة الخزانة المركزية ، ومن بين اختصاصاتها : مناقشة مشروعات ميزانيات الوزارات والمؤسسات الملحقة والمستقلة والمؤسسات العامة ، وإعداد الميزانية العامة للجمهورية ، وعرضها على رئيس الجمهورية لأصدارها (م ١ - ثالثاً من القرار الجمهوري المذكور) .

أما الوزير التنفيذي فكان مسئولاً عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة والقوانين واللوائح في جميع أعمال الوزارة في الاقليم ، وكذلك عن حسن سير هذه الأعمال أمام رئيس الجمهورية ، كما كان يقوم بالعمل على تنفيذ البرنامج التخطيطي المذكور ، الذي يضعه الوزير المركزي ويعتمده رئيس الجمهورية ، ويقدم للوزير المركزي تقارير دورية عن مدى سير المشروعات وبيان ما تم فيها (قرار جمهوري رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨) .

دورياً طالباً إليها موافاته بتقديرات الميزانية الخاصة بها (ميزانية الخدمات ، وميزانية الهيئات العامة والمؤسسات العامة التابعة للوزارة) ، للسنة المالية القادمة ، ومينابها التعليقات التي يجب أن تراعى في تحضير التقديرات ، على أن تصل لوزارة الخزانة تقديرات الإيرادات قبل أول يناير ، وتقديرات المصروفات قبل آخر يناير عادة .

ففيما يتعلق بميزانية الخدمات فإن كل وزارة مقسمة إلى ديوان عام ومصالح وفروع لهذه المصالح ، وكل فرع يقوم بتقدير إيراداته ومصروفاته ويرسلها للمصلحة التابع لها ، وترسل كل مصلحة تقدير إيراداتها ومصروفاتها إلى الوزارة التي تتبعها (١) ، وتشكل في كل وزارة لجنة برئاسة وكيل الوزارة أو من يقوم مقامه ، لاعداد تقديرات ميزانية الوزارة على الأسس المنصوص عليها في القوانين واللوائح والتعليمات والمذشورات المالية ، ومع مراعاة أهداف خطة السنوات الخمس والخطط السنوية (٢) ، وتمثل فيها الإدارة العامة للميزانية بوزارة الخزانة ، والإدارة المركزية لترتيب الوظائف بالجهاز المركزي

(١) ينص قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ أول يوليه سنة ١٩٣١ على أن اقتراحات المصروفات التي يتأخر ورودها إلى وزارة المالية لا يلتفت إليها ، ولوزارة المالية أن تضع ميزانية الوزارة أو المصلحة التي لا ترسل تقديرات مصروفاتها في الوقت المحدد ، على أساس ميزانيتها للسنة الجارية ، مع مراعاة التعديلات التي تكون قد أدخلت عليها في خلال السنة .

(٢) تنص المادة ٦ من القرار بقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ في شأن التخفيض القومي والتابعة ، على أن تكون أهداف الخطة للسنوات الخمس والخطط السنوية أساساً في إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة .

ذلك أن القرار بقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ المشار إليه نص على أن ينظم الاقتصاد القومي للجمهورية العربية المتحدة وفقاً لخطط مرسومة ، تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية ، وتهدف إلى تنمية الانتاج ورفع مستوى المعيشة . وعلى أن توضع خطة عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والنهوض الاجتماعي ، تنفذ على مراحل مدة كل منها خمس سنوات ، وتنقسم خطة السنوات الخمس إلى خطط سنوية تفصيلية . ولهذا الغرض تناقش اللجنة الوزارية للخطة والاقتصاد مشروع الميزانية العامة للدولة .

لتنظيم والإدارة ، ووزارة التخطيط ، ويشترك فيها المراقب المالي (١) للوزارة المختصة ، ومراقب أو مدير شئون العاملين بها ومنسوب من مكتب التخطيط والمناوبة ، وآخر من وحدة التنظيم والإدارة في الوزارة .

وتدعى هذه اللجان إلى الانعقاد قبل شهرين على الأقل من الموعد الذي تحدده اللوائح والمشورات المالية لتقديم التقديرات إلى كل من وزارة الخزانة والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووزارة التخطيط (٢)

هذا فيما يتعلق بميزانية الخدمات . أما فيما يتعلق بميزانية الأعمال فتقوم كل هيئة عامة أو مؤسسة عامة باعداد ميزانية نفقاتها وإيراداتها ، طبقاً لقانون انشائها بإشراف الوزير التابعة له (القرار الجمهورى رقم ١٩٠٠ لسنة ١٩٦١ م ٤) وتعرض الميزانية العامة للأعمال على المجلس الأعلى للمؤسسات العامة ، ويرأسه رئيس الجمهورية ، للموافقة عليها (القرار الجمهورى رقم ١٨٩٩ لسنة ١٩٦١ م ٤) .

أما باقى الإيرادات العامة (الضرائب والرسوم والاتاوات... الخ) فتقوم بتقديرها وزارة الخزانة ، لأن المصالح التى تقوم بالحصول تابعة لها .

٦٠٨ - وتتجمع جميع التقديرات فى الإدارة العامة للميزانية بوزارة الخزانة فتفحصها وتناقشها مع مختلف الوزارات والمصالح .

ويجتمع وزير الخزانة بكل وزير على حدة لمناقشة مشروع ميزانية وزارته ، فان اتفقا أدرج مشروع الوزارة فى مشروع الميزانية العامة ، وان اختلفا عرضت نقط الخلاف على رئيس الوزارة للبت فيها . ثم ترتب الادارة العامة للميزانية بوزارة الخزانة جميع التقديرات مكونة منها مشروع الميزانية .

(١) كان يطلق على « المراقب المالى » فيما سبق « السكرتير المالى » .

(٢) ويدرس مشروع ميزانية الوزارة كله تفصيلاً فى وزارة الخزانة ، أما الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فتقتصر دراسته على الباب الأول للتأكد من سلامة التقديرات ومناسبة السلم الوطنى ومن أن الأعداد المطلوبة من الدرجات المختلفة تمشى فعلاً مع احتياجات كل جهة من الجهات ومع السياسة العامة للدولة فى هذا المجال . وتقتصر دراسة وزارة التخطيط على الباب الثالث للتأكد من تمشيه مع الاستمارات الواردة باطار الخطة ولضمان التنسيق والتكامل بين المشروعات المختلفة مع إتاحة المرونة المعقولة للقائمين بالتنفيذ .

ويلاحظ ، كما سبق القول ، أن اعتمادات النفقات العامة تدرج في الميزانية موزعة على الأبواب الآتية ، ابتداء من ميزانية سنة ١٩٦٨ - ١٩٦٩ (١).

(١) الباب الأول : الأجور .

(٢) الباب الثاني : المصروفات الجارية .

(٣) الباب الثالث : الاستخدامات .

(٤) الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية .

والبابان الأول والثاني مقسمان إلى بنود رئيسية وفرعية موحدة في جميع الوزارات والمصالح ، ولا يجوز إدخال أى تعديل عليها إلا بعد الترخيص بذلك من وزارة الخزانة . أما تقسيم الميزانية إلى أبواب فلا بد من أن يقره مجلس الأمة .

ويطبق هذا النظام على جميع أقسام الميزانية ، ما عدا القسم الخاص بوزارة الحرية ، إذ يجوز أن تجمع فيه (دون تقسيم إلى الأبواب السابق ذكرها) اعتمادات مصروفات تلك الوزارة ، ويكون التوزيع منه بقرار من رئيس الجمهورية ، بناء على عرض وزير الحرية (القانون رقم ٢٧٣ لسنة ١٩٥٦) .

ويرسل مشروع الميزانية إلى اللجنة المالية بوزارة الخزانة مشفوعاً بمذكرة تفسيرية . ويرأس اللجنة المشار إليها وزير الخزانة ، وبعد أن تخلص اللجنة المشروع يعرضه الوزير على مجلس الوزراء لإقراره ، ثم يعرض على اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكي العربي للراسته وابداء التوجيهات اللازمة ، تمهيداً لرضه على مجلس الأمة قبل آخر أبريل من كل عام .

ويرفق مشروع الميزانية ببيان يحتوى على عرض عام لمشروع الميزانيات المكونة للميزانية العامة ويبين أهم أوجه الاختلاف بين تقديرات الإيرادات والمصروفات في هذا المشروع وبين تقديرات إيرادات ومصروفات السنة

(١) راجع الفقرة ٦٠ ، ص ٧٣ ، فيما سبق .

السابقة ، ويستعرض فيه أهم تطورات الاقتصاد العالمى فى السنة المنقضية ، والحالة الاقتصادية والمالية فى الجمهورية العربية المتحدة . ويعتبر هذا البيان من أهم الوثائق المالية للدولة (١).

(١) كان مشروع الميزانية ، فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ ، يرسل بعد أن توافق عليه اللجنة المالية بوزارة المالية (وزارة الخزانة الآن) ، إلى مجلس الوزراء لفحصه وإجراء ما يراه من تعديلات ، ثم يقدمه الوزير إلى البرلمان قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لفحصه واعتماد .

أما فى ظل دستور فترة الانتقال فكان مجلس الوزراء ، يمد فحص مشروع الميزانية والموافقة عليه ، يصدر قانون ربط الميزانية ، إذ أنه كان يتولى السلطة التشريعية طبقاً للمادة ٩ من الاعلان الدستورى الصادر بتاريخ ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ ، كما أنه كان يتولى سلطات رئيس الجمهورية ، طبقاً للقرار الصادر فى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٥٤ .

وفى ظل دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٥٦ ، كان مشروع الميزانية يرسل إلى مجلس الأمة بعد إقراره من رئيس الجمهورية ، لبحثه واعتماده (المادتان ١٠٠ و ١٠١ منه) .

وقد نقل الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ هذه القواعد ذاتها فى مادتيه ٣١ و ٣٢ وفى رئاسة الجمهورية وقبل إرسال المشروع إلى مجلس الأمة كان يعرض على لجنة الشئون التشريعية لبحث المبادئ العامة للميزانية (ميزانية المصالح الموحدة والميزانية العامة لكل إقليم وميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى باقليم مصر ومشروعات الانماء الاقتصادى باقليم سوريا ، وباقي الميزانيات المستقلة والملاحقة ، أيام الوحدة مع سوريا) ، وكانت اللجنة المذكورة تشكل من بعض الوزراء المركزين ، ويرأسها أحد نواب رئيس الجمهورية. وعُدل تشكيلها بعد انفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة . وكان وزير الخزانة المركزى يسطر أساسها مبادئه وينود كل ميزانية ، ويقوم الأعضاء بدراستها ، كل فى اختصاصه . أما الوزراء المركزيون الذين لا يشتركون فى اللجنة ، فيقدم كل منهم تقريراً عن نتيجة دراسته لمشروع الميزانية الخاصة بوزارته إلى وزير الخزانة المركزى لعرضه على اللجنة فى اجتماعها. ويعرض المشروع بعد ذلك على مجلس الأمة. ولما أنهيت مهمة مجلس الأمة بمقتضى القرار بقانون رقم ١٧٦ لسنة ١٩٦١ الصادر فى ٧ نوفمبر ، كان مشروع الميزانية يعرض على مجلس رئاسة الجمهورية لأقراره ، ثم يصدره رئيس الجمهورية بقرار منه (المادة ٣ من الاعلان الدستورى بشأن التنظيم السياسى لسلطات الدولة العليا ، الصادر بتاريخ ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢) .

المبحث الثاني

اعتماد الميزانية

(Le vote du budget)

مقدمة :

٦٠٩ - بعد أن تنتهى وزارة الخزانة (المالية) من تحضير مشروع الميزانية ويقره مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية ، حسب نظام الحكم ، يعرض على البرلمان لفحصه واعتماده .

والبرلمان فى كثير الدول مكون من مجلسين : مجلس أدنى (مجلس النواب فى كثير من الدول ، ومجلس العموم فى إنجلترا ، والجمعية الوطنية فى فرنسا) . ومجلس أعلى (مجلس الشيوخ فى كثير من الدول (١) ، ومجلس اللوردات فى إنجلترا) . والقاعدة العامة أنه فى المسائل التشريعية العادية تتساوى سلطة كل من المجلسين ، أما فى المسائل المالية ، وعلى الأخص مسائل الميزانية فلمجلس النواب سلطة أوسع من سلطة مجلس الشيوخ . فالميزانية تعرض عليه أولاً لفحصها واعتمادها ، وتفيد بعض الدول فوق ذلك حق المجلس الأعلى فى تعديل القوانين المالية ورفضها ، فمجلس اللوردات فى إنجلترا مثلاً ليس له منذ سنة ١٩١١ ، حق التعديل أو الرفض ؛ ويقتصر حقه على النقد .

وأسبقية مجلس النواب على مجلس الشيوخ فى فحص الميزانية واعتمادها تعطيه عملاً سلطة أوسع من سلطة مجلس الشيوخ ، لأن مجلس النواب يستطيع أن يطيل مدة بحثه للميزانية حتى يقترب ميعاد بداية السنة المالية ، وبهذا لا يترك لمجلس الشيوخ من الوقت ما يكفى لفحص الميزانية فحصاً جيداً يستطيع الاستناد إليه فى ضرورة ادخال تعديلات هامة عليها .

(١) كان المجلس الأعلى فى فرنسا يطلق عليه « مجلس الشيوخ » فى الجمهورية الثالثة ، ثم أطلق عليه « مجلس الجمهورية » فى الجمهورية الرابعة (دستور ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦) . ثم أعيد إطلاق مجلس الشيوخ عليه فى الجمهورية الخامسة الحالية (دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨) .

وترجع فكرة توسيع سلطة مجلس النواب في شئون الميزانية إلى أنه أقرب من مجلس الشيوخ إلى التعبير عن رأى الأمة ، لأنه يمثل البلاد تمثيلاً أكمل ، فأعضاؤه جميعاً منتخبون .

وكلما ازدادت ديموقراطية الدولة كلما وسعت من سلطة المجلس الأدنى في الشئون المالية ومسائل الميزانية ، وضيقّت من سلطة المجلس الأعلى فيها ، لأنه بينما يمثل المجلس الأدنى جمهور الشعب ، يمثل المجلس الأعلى ذوى الدخول الكبيرة ، فالمجلس الأدنى أكثر ميلاً من المجلس الأعلى إلى التوسع في الاتفاق لزيادة الخدمات العامة التى يستفيد منها جمهور الشعب ، ما المجلس الأعلى فأكثر ميلاً إلى الحد من النفقات العامة لأن ذلك يؤدى إلى تخفيف عبء الضرائب عن عاتق من يمثلهم .

§ ١ - إجراءات اعتماد الميزانية

٦١٠ - يخضع اعتماد الميزانية لإجراءات دستورية سريعة ، الغرض منها الانتهاء من بحث الميزانية في الميعاد المحدد . وفي معظم الدول (عدا إنجلترا التى لها قواعد وتقاليد خاصة بها) يبدأ بحث الميزانية في لجنة الشئون المالية بمجلس النواب ، وتتكون من عدد قليل من الأعضاء ، وتمثل فيها الأحزاب المختلفة ، ويعهد إليها بدراسة مشروع الميزانية جملة وتفصيلاً ، ولها أن أن تطلب من المصالح والوزارات المختلفة ما تريده من بيانات ومعلومات أو مستندات ، تفيدها في دراسة مشروع الميزانية ، ولها أن تستدعى من ترى استدعاه من الوزراء أو العاملين الذين ساهموا في اعداد الميزانية لمناقشته ، وعندما يتم بحث المشروع تقدم تقريراً إلى المجلس تعرض فيه رأيها وما ترى لإدخاله على المشروع من تعديلات .

٦١١ - ويبدأ المجلس في فحص مشروع الميزانية على أساس تقرير لجنته للشئون المالية ، ويمر هذا الفحص بثلاث مراحل .

المرحلة الأولى : تناقش فيها الميزانية مناقشة عادية في جلستها ، ويتناول المجلس فيها سياسة الحكومة .

المرحلة الثانية : تناقش فيها الميزانية مناقشة تفصيلية ، يتناول فيها المجلس أبواب الميزانية بابا بابا . مبتدأ بالنفقات ، لأن الدولة ، (فيما عدا ما سبق قوله) (١) . بخلاف الأفراد ، تقدر نفقاتها أولا ، ثم تعمل على تدبير الإيرادات اللازمة لسدادها . ويقترح المجلس على كل باب بمجرد الفراغ من مناقشته ، حتى إذا ما انتهى من ذلك تبدأ المرحلة الثالثة وفيها يقترح المجلس على مشروع الميزانية في جلسته .

٦١٢ - وعلى أثر إقرار مجلس النواب لمشروع الميزانية يحيله إلى مجلس الشيوخ ، فيمر بالمراحل السابقة ذاتها ، وبعد اعتماد المجلس لمشروع الميزانية يصدر قانون ربط الميزانية ، يبين فيه رقم النفقات ورقم الإيرادات يتبعه جدول النفقات ثم جدول الإيرادات .

§ ٢ - تعديل الاعتمادات ورفض مشروع الميزانية

٦١٣ - تعديل الاعتمادات بواسطة البرلمان إما أن يكون اسما يزيادة أو انقاص مبلغ ضئيل مثل جنيه واحد ، والغرض منه لفت نظر الحكومة لاعادة تنظيم بعض المرافق العامة ، وإما أن يكون فعليا بالزيادة أو النقصان لالزام الحكومة باجراء الاصلاح ، ولا يترتب على مجرد الانقاص منع نشوء دين النفقات في ذمة الخزنة العامة ، واخراج العاملين من الخدمة ، أو تعديل المرتبات ، بل يجب لذلك اتباع الاجراءات التي نصت عليها القوانين ، والوزراء ملزمون باتخاذ الأعمال القانونية اللازمة لتحقيق ذلك ، وإلا وجبت عليهم الاستقالة ، أو حل مجلس النواب .

٦١٤ - أما رفض مشروع الميزانية بأكمله فيؤدي إما إلى استقالة الوزارة أو طلب حل مجلس النواب ، ولكن لا يترتب عليه عدم وجود ميزانية ، ولا عمت الفوضى إذ لا يمكن الحكم بدون ميزانية .

(١) راجع الفقرة ٥٨٨ ص ٤٦٤ ، فيما سبق .

§ ٣ - اعتماد الميزانية في إنجلترا

٦١٥ - في إنجلترا يدرس مجلس العموم بأكمله تحت اسم « لجنة عموم المجلس » (Committee of the whole House) مشروع الميزانية دون دراسة تمهيدية في لجنة برلمانية خاصة، ويتخذ المجلس لذلك صفتين : « لجنة عموم المجلس للمصروفات » (Committee of Supply) و « لجنة عموم المجلس للإيرادات » (Committee of Ways and Means) ويلقى وزير المالية في شهر أبريل بيانه عن الميزانية أمام المجلس منعقداً على هيئة « لجنة عموم المجلس للإيرادات » . وتجري في المجلس ثلاث قراءات لمشروع ميزانية المصروفات : الأولى والثانية أمام المجلس منعقداً على هيئة « لجنة عموم المجلس للمصروفات » ، والثالثة أمام المجلس منعقداً في جلسته العادية للمناقشة فيما سبق أن وافق عليه في اجتماعه كلجنة .

كذلك تجرى ثلاث قراءات لمشروع ميزانية الإيرادات : اثنتان منها أمام المجلس منعقداً على هيئة « لجنة عموم المجلس للإيرادات » ، والثالثة أمامه منعقداً في جلسته العادية .

وبعد لإقرار مجلس العموم للميزانية ترسل إلى مجلس اللوردات لمجرد التصديق عليها (في مدة شهر) وتجري أمامه تلاوة واحدة لميزانية المصروفات وأخرى لميزانية الإيرادات ، وذلك دون بيان وزارى .

وتحدد لائحة مجلس العموم عدد الجلسات التى تنتظر فيها ميزانية النفقات ، كذلك يحدد المجلس أيضاً تاريخاً معيناً للانتهاء من مناقشة ميزانية الإيرادات ، وإذا حل الميعاد أقفل الرئيس باب المناقشة ، وأجرى الاقتراع على الأبواب الباقية دون مناقشة .

ولأعضاء مجلس العموم حق اقتراح تخفيض النفقات دون زيادتها ، وليس لهم اقتراح زيادة الإيرادات . وإذا أرادوا تخفيضاً في مورد ، وجب عليهم تعويضه بزيادة في مورد آخر .

وبلاحظ أن بحث الميزانية وتقريرها يتم في إنجلترا بعد بداية السنة المالية

وهذا يفسر نظام الاعتمادات الجزئية الذى تجرى عليه انجلترا (١).

٤ - اعتماد الميزانية فى فرنسا

٦١٦ - كان دستور سنة ١٩٤٦ يمنع أعضاء البرلمان من طلب زيادة النفقات العامة أثناء مناقشة الميزانية ، ولم يكن لمجلس الجمهورية فيها سوى دور استشارى ، وكان يكفى إذا رفض مشروع الميزانية أن تقره الجمعية الوطنية للمرة الثانية بأغلبية عادية لينفذ .

أما دستور سنة ١٩٥٨ فينص على عرض مشروع الميزانية على الجمعية الوطنية أولاً (م ٣٩) ، ولا يقبل من أعضاء البرلمان اقتراحات أو تعديلات لمشروع الميزانية إذا ترتب على الموافقة عليها نقص فى الإيرادات العامة أو تقرير نفقة جديدة أو زيادتها (م ٤٠) .

وإذا لم تنته الجمعية الوطنية من القراءة الأولى للمشروع وابداء رأيها فيه فى ظرف أربعين يوماً من تاريخ ايداعه لديها ، أرسلته الحكومة لمجلس الشيوخ ، ويجب عليه أن يصوت عليه فى ظرف خمسة عشر يوماً ، وإذا لم يتفق المجلسان على نص موحد فلرئيس الوزراء أن يطلب اجتماع لجنة مختلطة من المجلسين لكى تضع نصاً موحداً على ما لم يتفق عليه المجلسان ، وي طرح المشروع الذى أعدته اللجنة للتصويت عليه فى كل من المجلسين بواسطة الحكومة ، ولا يقبل إدخال أى تعديل عليه إلا بعد موافقة الحكومة ، فإذا لم تصل اللجنة المختلطة إلى اختيار نص موحد ، أو إذا لم يوافق المجلسان على النص المقترح ، فللحكومة بعد قراءة جديدة للمشروع فى الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ، أن تطلب من الجمعية الوطنية البت فى الأمر ، وللجمعية عندئذ أن توافق على النص الذى أعدته اللجنة المختلطة ، أو النص الذى صوتت عليه أخيراً بعد ادخال تعديل أو أكثر مما رأى مجلس الشيوخ إدخاله عليه ، إذا استدعى الأمر ذلك . وإذا لم ينته البرلمان من اقرار المشروع فى ظرف سبعين يوماً ، أمكن تنفيذه بواسطة أمر (Ordonnance) .

(١) راجع الفقرة ٦٢٣ ، ص ٤٩٤ ، فيما يلى .

وإذا لم يودع المشروع لدى الجمعية الوطنية قبل بداية السنة المالية بمدة كافية لمناقشته وإصداره ، فإن للحكومة أن تطلب من البرلمان على وجه السرعة الإذن بمجابهة الضرائب ، ولها أن تفتح بمرسوم الاعتمادات الخاصة بالمراقب التي يوافق عليها البرلمان (١) .

§ ٥ — اعتماد الميزانية في الجمهورية العربية المتحدة

دستور مصر لسنة ١٩٢٣ :

٦١٧ — كان دستور سنة ١٩٢٣ يأخذ بنظام المجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب (م ٧٣) ، وكان ينص على أن تقدم الميزانية إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها (م ١٣٨) ، وعلى أن تكون مناقشة الميزانية وتقريرها في مجلس النواب أولاً (م ١٣٩) ، وكانت الميزانية تحال على لجنة الشئون المالية بالمجلس ، فتقوم بدراسة المشروع جملة وتفصيلاً ، وكان لها الحق في استدعاء من ترى استدعاءه من الوزراء والموظفين الذين قاموا بأعداد الميزانية لمناقشتهم ، وكان لها أن تدخل على المشروع ما ترى من تعديلات ثم تقدم تقريراً بوجهة نظرها إلى المجلس ، ويناقش المجلس الميزانية على أساس هذا التقرير .

وتمر المناقشة في المجلس بثلاث مراحل :

(١) مناقشة عامة — تتناول سياسة الحكومة والميزانية بوجه عام .

(ب) مناقشة تفصيلية — كان الدستور ينص على أن تجرى على أبواب الميزانية بابا بابا ويؤخذ الرأي على كل باب على حدة بعد الانتهاء من مناقشته (م ١٣٨ — ٢) على أن العمل قد جرى منذ ميزانية سنة ١٩٢٤ — ١٩٢٥ على عرض الميزانية على البرلمان تبهماً لافئامها التي يشمل كل قسم منها وزارة ، ويضم كل قسم الأبواب الثلاثة السابق ذكرها . وقد رأت الحكومة اتباع

(١) يلاحظ أن إيداع مشروع الميزانية لدى الجمعية الوطنية أمر في يد الحكومة تستطيع أن تقدم تاريخه أو تؤخره .

هذه الطريقة حتى تكون رقابة البرلمان أعم وأوضح، ووافقت عليها لجنة الشئون المالية بمجلس النواب .

(ج) ثم يلى ذلك اقتراح المجلس على مشروع الميزانية بأكمله .

وبعد انتهاء مجلس النواب من اقرار المشروع كان يحمله إلى مجلس الشيوخ حيث يمر بنفس المراحل السابقة . وكان إذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية فإنه يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين هيئة موثمة بالأغلبية المطلقة (م ١٦٦) .

وبعد أن يعتمد البرلمان الميزانية العامة للدولة، كان يأخذ في نظر الميزانيات الملحقه والمستقلة متبعاً الطريقة ذاتها ، فتمر أولاً بلجنة الشئون المالية بكل مجلس ، ما عدا ميزانية وزارة الأوقاف وميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية ، فكانت تمر بلجنة الأوقاف والمعاهد الدينية بكل من المجلسين .

وبعد انتهاء البرلمان من اعتماد كل ميزانية كان يصدر قانون خاص يربطها وقانون من حيث الشكل لا من حيث الموضوع كما سبق أن رأينا (١) .

دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٥٦ :

٦١٨ - نص هذا الدستور على مجلس واحد هو مجلس الأمة (م ٦٥) ، يعرض عليه مشروع الميزانية العامة للدولة (م ١٠١) ، ومشروعات الميزانيات المستقلة والملحقه (م ١٠٥) ، قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثها واعتمادها وتقر الميزانية باباً باباً .

على أننا نجد في هذا الدستور نصاً جديداً لم يكن موجوداً في دستور سنة ١٩٢٣ ، هو نص الفقرة الثانية من المادة ١٠١ منه الذى جاء به ١ ولا يجوز لمجلس الأمة لإجراء أى تعديل في المشروع إلا بموافقة الحكومة . . وقد كان دستور سنة ١٩٢٣ يعطى للبرلمان الحق في تعديل مشروع الميزانية دون اشتراط موافقة الحكومة على التعديل. فدستور سنة ١٩٥٦ يقيد سلطة مجلس الأمة بالنسبة لاعتماد الميزانية ، ولم تنشر أعمال تحضيرية أو مذكرة ايضاحية لهذا

(١) راجع الفقرة ٥٢٤ وما بعدها ، ص ١٤٥ وما بعدها ، قياسي .

الدستور حتى يمكن الوقوف منها على أسباب الأخذ بهذا الحكم ، ولعل واضع الدستور أراد أن يحافظ على تناسق الميزانية ، أو أنه أشفق من أن تؤدي التعديلات التي يدخلها المجلس على المشروع إلى الوقوف في سبيل تحقيق أهداف الحكومة الاجتماعية والاقتصادية ، المبينة في خطط مرسومة (١) .

على أن الاتجاه الحديث في كثير من الدول هو نحو الحد من حق المجالس النيابية في إدخال تعديلات على مشروع الميزانية ، كما سبق أن رأينا عند دراسة اعتماد الميزانية في إنجلترا وفي فرنسا (دستور سنة ١٩٥٨) (٢) .

وكانت كل من الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والملحقة تصدر بقرار من رئيس الجمهورية بدلا من أن تصدر بقانون كما كان ينص دستور سنة ١٩٢٣ ، وقد سبق أن انتقدنا هذه الطريقة .

دستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت لسنة ١٩٥٨ :

٦٦٩ - أعاد الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ نفس الأحكام الواردة بدستور سنة ١٩٥٦ والخاصة بالميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة ، فنص على مجلس واحد هو « مجلس الأمة » (م ١٣) (٣) يعرض عليه مشروع الميزانية العامة للدولة ، ومشروعات الميزانيات المستقلة والملحقة ، قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لبحثها واعتمادها . وتقر الميزانية بابا بابا . ونص هذا الدستور أيضاً على أنه لا يجوز لمجلس الأمة اجراء أى تعديل في المشروع إلا بموافقة الحكومة (م ٣٢ و ٣٤) .

وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة ٨ من القرار بقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ في شأن التخطيط القومى والمتابعة ، على أن يكون اعتماد الميزانية

(١) المادة ٧ من دستور سنة ١٩٥٦ .

(٢) راجع الفقرة ٦١٥ ، ص ٤٨٧ والفقرة ٦١٦ ، ص ٤٨٨ ، نياسبق .

(٣) تنص م ١٣ من دستور سنة ١٩٥٨ على أن : « يتولى السلطة التشريعية مجلس يسمى مجلس الأمة بمعدد عدد أعضائه ويتم اختيارهم بقرار من رئيس الجمهورية ويشترط أن يكون نصفهم على الأقل من بين أعضاء مجلس النواب السوري ومجلس الأمة المصرى » .

العامة للدولة والميزانيات المستقلة على ضوء التقديرات الواردة في مشروع الخطة السنوية (١).

الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ :

٦٢٠ — أعاد هذا الدستور كذلك نفس الأحكام الواردة بدستور سنة ١٩٥٦ ودستور سنة ١٩٥٨ والخاصة بالميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والملحقة . فنص على مجلس واحد هو « مجلس الأمة » (م ٤٧) ، يعرض عليه مشروع الميزانية العامة للدولة ، ومشروعات الميزانيات المستقلة والملحقة ، قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل (بدلا من ثلاثة شهور كما في الدساتير السابقة) لبحثها واعتمادها . وتقر الميزانية بأبأ باباً . ونص هذا الدستور أيضاً على أنه لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديل في المشروع إلا بموافقة الحكومة (م ٧٦ و ٨٠) . وفي أواخر أبريل من كل عام تحيل الحكومة مشروع الميزانية العامة والميزانيات الأخرى إلى مجلس الأمة ، وتنص المادة ١٣٩ من اللائحة الداخلية للمجلس على أن يحيل رئيس المجلس المشروع إلى لجنة الخطة والميزانية والحسابات الختامية ، وينضم إلى أعضائها رؤساء كل اللجان الفرعية بالمجلس . ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة ، ويقدم وزير الخزانة بياناً مالياً واقتصادياً ، وتناقش اللجنة الميزانية تفصيلاً بحضور الوزراء والخبراء المختصين ، ثم ترفع تقريرها إلى المجلس . وعندئذ تبدأ مناقشات عامة وشاملة ، وبعد انتهاء المجلس من مناقشة الميزانية وإقرارها يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

§ ٦ — الفرق بين اعتماد البرلمان للايرادات واعتماده للنفقات

٦٢١ — يختلف اعتماد البرلمان للايرادات في طبيعته عن اعتماده للنفقات فهو بالنسبة للايرادات إجازة لتحصيلها ، أما بالنسبة للنفقات فهو إجازة وتخصيص : إجازة اتفاق المصروفات ، وتخصيص الرقم المقرر لكل باب لنوع

(٢) راجع ما سبق بيانه فيما يتعلق بخطة السنوات الخمس والخطة السنوية ، بالمجلس (٢) ، ص ٤٨٠ .

النفقات المعين له هذا الرقم ، ولهذا السبب لا تحتاج الحكومة إلى إذن من البرلمان لجباية ما يزيد من الإيرادات عن الرقم المقرر لكل نوع منها . أما النفقات فعلى العكس من ذلك ، لا يجوز تجاوز الرقم المعين لكل نوع منها ، ولا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لباب معين إلى اعتماد مخصص لباب آخر إلا باذن سابق من البرلمان .

يضاف إلى ذلك أن إذن البرلمان بالنسبة للإيرادات هو الشرط الضروري لنشوء الدين المالى فى ذمة المكلفين لصالح الدولة ، ولكنه يتضمن أيضاً إلزام عمال الخزانة بالقيام بالحصيل . أما بالنسبة للنفقات فليس إذن البرلمان سوى شرط لتحقيقها ، ولكنه لا يتضمن إلزام الوزراء اتفاق جميع النفقات المقدرة .

يتضح مما سبق أن تخصيص اعتمادات النفقات يقيد من حرية الحكومة فى توزيع الرقم الكلى للنفقات على أوجه الاتفاق بطريقة تخالف التوزيع الوارد بالميزانية . وكلما توسعت الدولة فى تقسيم النفقات فى الميزانية ، كلما ضاق مدى حرية الحكومة فى توزيعها ، وعلى العكس من ذلك كلما قل تقسيم النفقات ، كلما اتسع مدى حرية الحكومة فى التوزيع . ولهذا كلما قويت سلطة البرلمان كثر تقسيم النفقات فى الميزانية ، أما إذا ازدادت قوة السلطة التنفيذية ، كما فى الدول الدكتاتورية ، قل تقسيم النفقات .

§ ٧ - الميزانيات الشهرية

٦٢٢ - الميزانية عمل « تقدير وتنبؤ » ولذا ينبغي أن يكون اعتماد البرلمان لها سابقاً على تنفيذها ، تلك قاعدة تعرف بقاعدة « أسبقية الاعتماد على التنفيذ » ولكن لا يتمكّن البرلمان ، وهنا كثير الحوادث ، من اعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية وفى هذه الحالة تلجأ بعض الدول إلى ما يعرف بالميزانيات الشهرية (Douzièmes provisoires) أو الميزانيات المؤقتة (budgets provisoires) ذلك بأن يعتمد البرلمان ميزانية أو عدة ميزانيات شهرية مؤقتة تسمح للحكومة بتحصيل الإيرادات ، واتفاق المصروفات الضرورية خلال شهر أو أكثر ، حتى إذا انتهى اعتماد الميزانية العامة ، أدمجت أرقام الميزانيات الشهرية فيها

وأصبحت ميزانية سنوية لاثني عشر شهراً . وهذه الطريقة كانت تتبعها فرنسا حتى سنة ١٩٥٦ ، وفي هذه الميزانيات الشهرية يعتمد البرلمان مبلغاً اجمالياً دون أن يتعرض للتفاصيل . وتعتبر الميزانيات الشهرية استثناء لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ .

٨ - الاعتمادات الجزئية

٦٢٣ - أما في إنجلترا فيستعملون نظام « الاعتمادات الجزئية » (Votes on account) وذلك بأن يوافق مجلس العموم على اعتمادات جزئية للحرية والبحرية والمصالح المدنية إلى حين اعتماد ميزانية النفقات بأكملها (ويكون ذلك عادة في شهر أغسطس) ويصرح بأخذها من الخزانة أو باقتراضها من بنك إنجلترا . وتستعمل هذه الطريقة في بلجيكا أيضاً .

٩ - العمل بالميزانية القديمة

(Reconduction du budget précédent)

٦٢٤ - وفي الجمهورية العربية المتحدة ، إذا لم يتمكن مجلس الأمة من اعتماد الميزانية قبل بدء السنة المالية عمل بالميزانية القديمة حتى تصدر الميزانية الجديدة ، وتستعمل هذه الطريقة إلى حد ما في جمهورية ألمانيا الغربية (م ١٠٩ من دستور بون) .

وقد كان الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ يحتوي على نص بهذا المعنى هو المادة ١٤٢ ، فقد جاء بها « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة » (١) . كذلك نص دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٥٦ في المادة ١٠٢ منه ، والدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ في المادة ٧٧ منه ، على أنه إذا لم يتم اعتماد الميزانية الجديدة

(١) كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص (م ١٤٢ - ٢) على أنه إذا أقر مجلس النواب ومجلس الشيوخ بعض أبواب الميزانية أسكن العمل بها مؤقتاً (بقرار يصدره مجلس الوزراء) .

قبل بدء السنة المالية ، عمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتمادها . أما الدستور الموقت لسنة ١٩٥٨ فلا نجد به نصاً مماثلاً .

ويصدر قرار من رئيس الجمهورية أو من وزير الخزانة بالعمل مؤقتاً بميزانية السنة المتقضية ، ولا يعنى العمل بالميزانية القديمة تطبيقها بخلافها ، وإنما تطبق مع بعض القيود التي ينص عليها قرار رئيس الجمهورية أو وزير الخزانة (١) .

(١) ومن هذا القبيل ، ما جاء في قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٨٩ لسنة ١٩٦٨ فقد نصت المادة الأولى منه على العمل مؤقتاً بميزانية السنة المالية ١٩٦٧ - ١٩٦٨ بمختلف الوزارات والمصالح ووحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة ابتداء من أول يولييه سنة ١٩٦٨ بمراعاة ما يأتي :

أولاً - الباب الأول - الأجور :

- ١ - يعتبر قائماً كل ما تقرر من الغاء أو تخفيض أو انشاء أو رفع في درجات الوظائف أثناء السنة المالية المتقضية (١٩٦٧ - ١٩٦٨) بقرار من السلطة المختصة
- ٢ - الوظائف والرواتب والبدلات التي اقترح في مشروع ميزانية السنة المالية الجديدة (١٩٦٨ - ١٩٦٩) الغاؤها أو خفضها تعتبر كأنها قد ألغيت أو خفضت .
- ٣ - يوقف شغل جميع الوظائف الخالية سواء عن طريق التعيين أو الترقية ، وذلك حتى يتم صدور ربط الميزانية الجديدة .

ثانياً - الباب الثاني - المصروفات الجارية :

- ١ - يقتصر الصرف الشهري بالنسبة للمستلزمات الساعية والخدمية على ما لا يجاوز جزءاً من اثني عشر جزءاً من الاعتمادات المدرجة بميزانية السنة المالية المتقضية .
- ٢ - يوقف ابرام عقود جديدة حتى صدور قرار ربط الميزانية للسنة المالية الجديدة .

- ٣ - يوقف صرف أية اعانات عدا الاشتراكات الدولية واعانات المدارس الخاصة حتى صدور قرار ربط ميزانية السنة المالية الجديدة .

ثالثاً - الباب الثالث - استخدامات استثنائية :

لا يجوز الصرف خصماً على الباب الثالث الا على المشروعات التي تقضى الضرورة القصوى بالصرف عليها ، وبشرط الحصول على موافقة وزارة التخطيط واخطار وزارة الخزانة ، وذلك كله في حدود جزء من اثني عشر جزءاً شهرياً من جملة اعتمادات هذا الباب في السنة المالية المتقضية .

وإذا ما صلت الميزانية الجديدة خصم ما صرف حتى صدورها من الاعتمادات الواردة بها ، وأضيف ما حصل حتى صدورها لحسابها أيضاً .

§ ١٠ - الاعتمادات الإضافية (Les crédits additionnels)

٦٢٥ - قد يتضح أثناء تنفيذ الميزانية أن اعتمادات المصروفات الواردة بها غير كافية ، وفي هذه الحالة تستطيع الحكومة أن تطلب من البرلمان اعتمادات إضافية .

والاعتمادات الإضافية نوعان :

(١) اعتمادات تكميلية : (Crédits supplémentaires) ، والغرض منها مواجهة عدم كفاية اعتماد مخصص لخدمة عامة مقرر في الميزانية .

= ويستثنى من ذلك المصروفات الحتمية المتعلقة بالاعتمادات الوظيفية التي يتحمل بها الباب الثالث .

رابعاً - الباب الرابع - المصروفات التحويلية الرأس مالية :
يوقف الصرف على اعتمادات هذا الباب حتى صدور قرار ربط الميزانية لاسنة المالية الجديدة ويستثنى من ذلك أقساط سداد القروض الخارجية فيجوز صرفها بشرط الحصول على موافقة وزارة الخزانة .

خامساً - أحكام عامة
تقوم وزارة الخزانة بتمويل استخدامات الهيئات والمؤسسات العامة الداخلة في ميزانية الأعمال على الوجه الآتي :

١ - اعانة سد العجز الجارى : يتم الترخيص بالسحب على المكشوف في حدود جزء من اثني عشر جزء شهرياً من ربط الاعانة المدرج بميزانية الهيئة أو المؤسسة العامة لاسنة المالية المتقضية .

و يستثنى من ذلك الاعانات المدرجة لمواجهة الأجور .

٢ - القروض المحلية والساهمة : يتم الترخيص بالسحب على المكشوف في حدود جزء من اثني عشر جزء من الربط الوارد بميزانية الهيئة أو المؤسسة العامة لاسنة المالية المتقضية . ويستثنى من ذلك الاعتمادات المدرجة لمواجهة الأجور بالباب الثالث .

ونصت المادة الثانية من القرار على انه يجوز بقرار من وزير الخزانة الاستثناء من أحكامه إذا اقتضت الضرورة ذلك .

(ب) اعتمادات غير عادية : (Ctédits extraordinaires) والغرض منها انشاء خدمة عامة جديدة ، أو التوسع في خدمة مقرررة في الميزانية ، توسعاً تستلزمه ضرورة طارئة، أو أعباء جديدة لم تكن متوقعة وقت اعتماد الميزانية ، كحادث وباء مثلاً .

والاعتمادات الإضافية من شأنها أن تقلل من سلطة البرلمان في الرقابة على الميزانية ، إذ من الصعب أن يرفض البرلمان اعتماداً إضافياً ، ولكنها ضرورة لا بد منها ما دامت الميزانية قائمة على التقدير . غير أن الإفراط فيها يدل على أن تقديرات الميزانية لا تستند إلى أسس سليمة (١) .

فتح الاعتمادات الإضافية بقانون :

٦٢٦ - تسرى على الاعتمادات الإضافية قاعدة الإذن البرلماني السابق ، فيجب أن يوافق عليها البرلمان قبل فتحها ، وإذا كان في أجازة فتجب دعوته للانعقاد (٢) . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يجب أن يصدر بها قانون أسوة بالميزانية ، ولكنه قانون من ناحية الشكل فقط ، كما سبق أن رأينا .

(١) بلغت جملة الاعتمادات الإضافية والمنقولة في ميزانية سنة ١٩٥٥ - ٥٦ مثلاً ٤٧,٦٨١,٠٥٨ جنهما بينما بلغ ربط الميزانية العادية (بدون إضافة ميزانية مشروعات تنمية الانتاج) ٢٣٨,٣ مليوناً .

(٢) كان دستور سنة ١٩٢٣ يأخذ بقاعدة الإذن البرلماني السابق ، فنص في م ١٤٣ منه على أن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ، ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية . وقد احترمت الحكومات المتعاقبة هذه القاعدة في السنوات الأولى من تطبيق الدستور ، غير أنها لم تلبث أن خرجت عليها ، وقد اتخذ الخروج عليها شكلين :

(الأول) فتح اعتمادات إضافية أثناء انعقاد البرلمان ، قبل الحصول على موافقته

(الثاني) فتح اعتمادات إضافية أثناء عطلة البرلمان ، دون أن يدعى للانعقاد .

أما الشكل الأول فقد بدأ سنة ١٩٣٦ إذ صدر مرسوم بقانون يفتح اعتماد اضافي دون أخذ موافقة البرلمان - وكان منعقداً وقتئذ - في دور انعقاد غير عادي للنظر في معاهدة سنة ١٩٣٦ بين المجلترا ومصر . وحاولت الحكومة بعد ذلك اثبات حقها في فتح الاعتمادات الإضافية أولاً ثم الحصول على موافقة البرلمان بعد ذلك ، = (٣٢)

٦٢٧ - على أن العمل قد جرى في مصر ، منذ دستور سنة ١٩٥٦ ، على فتح الاعتمادات الإضافية بقرار من رئيس الجمهورية ، أسوة بما جرى عليه العمل منذ ذلك الوقت ، من اصدار الميزانية بقرار جمهوري ، فاذا احتاجت الحكومة إلى اعتماد اضافي ، قدم طلب الموافقة عليه إلى مجلس الأمة في شكل خطاب من رئيس الجمهورية بدلا من أن يقدم في شكل قرار جمهوري بمشروع قانون ، وهو ما يجب عمله طبقاً للقواعد الدستورية ، كما سبق أن بينا ذلك (١) .

٦٢٨ - ويبيح البعض ، ممن يرون وجوب اصدار الميزانية بقانون ، للحكومة ، في حالة غيبة البرلمان ، فتح اعتمادات اضافية بقرارات بقوانين تصدر من رئيس الجمهورية ، وتعرض فيما بعد على البرلمان استناداً إلى الدستور (المادة ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣ ، و ١٣٥ من دستور سنة ١٩٥٦ و ٥٣ من دستور سنة ١٩٥٨ و ١١٩ من دستور سنة ١٩٦٤) ، وتعتبر مثل هذه الاعتمادات الإضافية استثناء لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ .

= واستندت على النص الفرنسي للمادة ١٤٣ من الدستور المذكورة ، فقد استخدم عبارة « موافقة البرلمان » بدل « استئذانه » ، وقالت الحكومة إن الموافقة تكون لاحقة ، بينما « الاذن » يكون سابقاً . غير أن مجلس النواب والشيوخ لم يوافقا على هذا التفسير ، وقالوا بوجوب الاعتماد على النص العربي للمادة .

أما الشكل الثاني للخروج على قاعدة الاذن البرلماني السابق ، فقد بدأ منذ سنة ١٩٢٧ ، إذ لجأت الحكومة إلى فتح اعتمادات اضافية أثناء عطلة البرلمان دون دعوته للاجتماع ، استناداً إلى نص المادة ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣ ، إذ جاء بها : « إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا يحتمل التأخير ، فلهلك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور ، ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له ، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون » . ولم تكن الحكومة مع ذلك تدعو البرلمان إلى اجتماع غير عادي لاقرارها كما تنص المادة ، بل كانت تنتظر حتى يجتمع البرلمان في دورته العادية فتعرضها عليه . ولم تعدل الحكومات المختلفة عن هذا العمل رغم احتياج البرلمان مراراً .

(١) راجع الفقرات ٥٢٤ وما بعدها ، ص ٤١٤ - ٤١٩ فيما سبق .

٦٢٩ - ويسرى على نقل الاعتمادات من باب إلى آخر من أبواب الميزانية (Virements)، ما يسرى على الاعتمادات الإضافية فيجب أن يوافق عليه البرلمان (م ١٤٣ من دستور سنة ١٩٢٣، و ١٠٣ من دستور سنة ١٩٥٦، و ٣٣ من دستور سنة ١٩٥٨، و ٧٨ من دستور سنة ١٩٦٤).

المبحث الثالث

تنفيذ الميزانية

(L'exécution du budget)

٦٣٠ - تدخل الميزانية بعد اعتمادها في دور التنفيذ . ويستلزم تنفيذها ثلاثة أنواع من العمليات :

(١) عمليات تحصيل الإيرادات .

(٢) عمليات انفاق المصروفات .

(٣) عمليات الخزانة .

وسنتكلم فيما يلي باختصار عن هذه العمليات .

المطلب الأول

عمليات التحصيل

٦٣١ - تحصل الضرائب المباشرة بوجه عام، كما سبق القول ، بواسطة قوائم اسمية ، أى تبين فيها أسماء المكلفين ومقدار الضريبة التى على كل منهم . أما الضرائب غير المباشرة فلا تحصل عادة بتلك الطريقة ، وإن كانت تتبع فى تحصيل بعضها، كضريبة السيارات ورخص أجهزة الاستقبال (ضريبة الراديو) قبل الغائها .

وفى مصر تقوم المصالح الآتية بالتحصيل .

(١) مصلحة الأموال المقررة ، وتتولى تحصيل ضريبة الأتيطان ، والضريبة على العقارات المبنية ، ورسوم الخفر ، والضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى ، وبعض الضرائب والرسوم الأخرى (كرسوم تدخين البساتين ، ورسوم تلقيع المواشى ، وإيجارات أملاك الدولة الميرى) .

ويرجع نظامها الحالى إلى قرار مجلس النظار (الوزراء) بتاريخ ١٦ أبريل سنة ١٨٨٥ . وتتكون من ديوان عام وفروع بالمحافظات تسمى « الأقسام المالية » ، يتبعها عدد من مأموريات الضرائب العتارية ، بكل منها عدد من الصيارف ، لكل بلدة أو أكثر صراف حسب عدد الممولين ، ويقوم بالتفتيش على الأقسام مفتشو المالية (الخزانة) ، ويتم التحصيل بواسطة الصيارف

(٢) مصلحة الضرائب ، وتقوم بتحصيل الضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، وعلى الأرباح التجارية والصناعية ، وعلى كسب العمل ، ورسوم الدمغة ، والضريبة العامة على الإيراد ، ورسوم الأيلولة على التركات وضريبة التركات .

وهذه المصلحة أنشئت بقرار من مجلس الوزراء فى ١١ ديسمبر سنة ١٩٣٨ وتتكون من إدارات مركزية وأخرى إقليمية تتمثل فى مناطق ومراقبات ومأموريات الضرائب بالمحافظات ، ولها محصولون ومفتشون .

(٣) مصلحة الجمارك : وتتولى تحصيل الضرائب الجمركية ، ورسوم الإنتاج . .

وقد أنشئت فى سنة ١٨٤٥ ، وهى تتكون من أقسام مركزية ، وفروع جمركية فى القاهرة والبلاد الواقعة على الحدود ، ويتبع بعض هذه الفروع نقاط جمركية ، ولها مأموريات للإنتاج فى مختلف المحافظات ، ومحصولون ومفتشون .

والمصالح الثلاث المذكورة تابعة لوزارة الخزانة ، وتورد حصيلة الضرائب بأنواعها إلى خزانة المحافظة ، لتوريدها بالتالى إلى الخزانة العامة بوزارة الخزانة ، أو لحساب الحكومة بالبنك المركزى المصرى .

أما باقى الإيرادات : كالرسوم القضاية ، والرسوم المدرسية ، فتقوم بتحصيلها الوزارة المختصة باسم وزارة الخزانة . وتقوم الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها بتحصيل إيراداتها وتوردها إلى الخزانة العامة .

الطلاب الثاني

عمليات الصرف

٦٢٢ - لا يكفى إدراج النفقة فى الميزانية لجعل الدولة مدينة بها فتلزم بصرفها، بل لابد من نشوء مركز قانونى بين دائن ومدين . ولذا تمر عمليات الصرف بالمرحل الآتية :

(١) الارتباط أو الالتزام (L'engagement des dépenses)

أى القيام بالعمل الذى يجعل الدولة مدينة ، كتعيين عاملين ، أو شراء أدوات ، أو القيام بمشروعات عامة .

(٢) التحقق أو التسوية (La liquidation)

أى التأكد من وجود الارتباط أو الالتزام ، والمبلغ المدين به الدولة ، ومن حلول ميعاد استحقاقه ، ومن أنه لم يسبق تسويته بالدفع أو بالمقاصة أو أو بغير ذلك .

(٣) الأمر بالدفع أو بالصرف (L'ordonnancement des dépenses)

ويقصد به تحرير أمر من الجهة المختصة إلى الخزانة العامة بصرف المبلغ .
ويقوم الوزراء أو من ينيبونه عنهم من مديرى المصالح أو الإدارات التابعة لهم بهذه المراحل الثلاث . ويجب عليهم مراعاة القواعد المالية المقررة ، وبخاصة ألا يستخدم اعتماد فى غير ما خصص له ، وألا يتجاوز اعتماد إلا بأذن من البرلمان .

(٤) الدفع (Paiement des dépenses)

ويقصد به صرف المبلغ ، ويقوم به عاملو الحسابات ويتبعون وزارة المالية (الخزانة). وعليهم قبل الدفع التأكد من أن الأمر بالدفع صحيح، ولا يخالف القواعد المالية ، وأن هناك اعتماداً كافياً للصرف ، وأن ما يطلب الصرف من أجله قد تم فعلاً .

فى مصر :

٦٢٣ - فى مصر يقوم الوزير أو من ينيبه عنه بالأمر بالصرف ، ويقوم

بالدفع مديرو الحسابات بالوزارات والمصالح المختلفة وهم تابعون لوزارة الخزانة، وعليهم التأكد من صحة أمر الصرف من الوجهتين القانونية والشكلية، ورفض الدفع في حالة عدم صحة أمر الدفع ، وإذا أصر الأمر بالصرف على صرف الأوامر بالدفع التي يرفضونها، فعليهم الحصول منه على أمر كتابي بذلك، يبلغونه إلى وزارة الخزانة لرفع المسئولية عنهم .

الفصل بين الاختصاصين الإداري والحسابي :

٦٣٤ - والغرض من الفصل بين الأمر بالدفع ومن يقوم به ، أى بين الاختصاصين الإداري والحسابي لتنفيذ الميزانية ، هو التقليل من فرص التلاعب والاختلاس وتدعيم رقابة وزارة الخزانة على عمليات الصرف .

المعالم الثالث

عمليات الخزانة

٦٣٥ - الخزانة هي حلقة الاتصال بين التحصيل والصرف ، فيها تتجمع الإيرادات، ومنها تخرج المبالغ اللازمة لدفع النفقات ، وهي تتبع وزارة الخزانة . ومهمتها مزدوجة : تحصيل الإيرادات وانفاق المصروفات باسم الدولة من جهة ، والتوفيق بين عمليات التحصيل وعمليات الصرف ، والعمل على أن تكون بها المبالغ اللازمة لمقابلة أوامر الصرف في حينها، من جهة أخرى .

والخزانة عند قيامها بمهمتها الثانية قد تجد نفسها مضطرة إلى دفع نفقات قبل جباية ما يقابلها من الإيرادات ، وحينئذ تلجأ إلى عمليات الخزانة للحصول على الأموال . وأهم تلك العمليات : (١) الاقتراض لمدة لا تتجاوز السنة من البنك المركزي أو من غيره من البنوك، و (٢) إصدار أذون على الخزانة، و (٣) سحب المبلغ من المال الاحتياطي ، إذا كان هناك مال احتياطي .

وقد كان التوفيق بين المصروفات وبين الإيرادات فيما مضى من الأمور الشاقة ، إذ كان يستدعى تركيز الإيرادات في الخزانة العامة، والعمل على تزويد

الخزانات الفرعية بالأموال اللازمة ، والاشراف على حركة نقل النقود من الجهات التي تزيد فيها عن الحاجة إلى حيث تدعو الحاجة إليها . أما في عصرنا الحاضر فلم تعد الخزنة خزانة مادية تتجمع فيها الأموال ، بل أصبحت خزانة معنوية تقوم للدولة بدور الصيرفي .

وتستعين الدولة بالبنك المركزي أو بغيره من البنوك في عمليات التحصيل والصرف ، فتعهد إليه بتسليم الإيرادات ودفع المصروفات لحسابها ، وتستفيد الدولة من الاستعانة بالبنوك ، لأنها تتقاضى فائدة عن الأرصدة الدائنة لحساباتها الجارية بها .

وظيفة الخزنة العامة في المالية العامة الحديثة :

٦٣٦ - تطورت وظيفة الخزنة في المالية العامة الحديثة تطوراً كبيراً ، وألقيت على عاتقها واجبات جديدة ، كرقابة عمليات البنوك ، والبورصة ، والصرف ، وهي لا تدخل مباشرة في نطاق الإيرادات والنفقات العامة ، ولكنها تتصل باحدى الوظائف الأساسية التي تعترف المالية الحديثة بها للدولة ، وهي تحقيق التوازن الاقتصادي والتوازن النقدي في البلاد .

الحالة في مصر :

٦٣٧ - يوجد في مصر بجانب الخزنة العامة بوزارة الخزنة ، خزائن فرعية ، في كل محافظة واحدة منها يحفظ فيها بالمبالغ اللازمة لحاجة الصرف اليومية ، وتحدد هذه المبالغ بالاتفاق مع وزارة الخزنة ، وما يزيد عليها يجب أن يورد يوماً بيوم إلى البنك المركزي المصري أو فروعه .

وقد سبق أن قلنا إن وزارة الخزنة لا تتصلر « أذن خزنة » لسد العجز النقدي ، وإنما تسدده من المال الاحتياطي ، أو بالاقتراض من البنك المركزي (القرار الجمهوري رقم ٢٣٣٦ لسنة ١٩٦٠ بتاريخ ٨ ديسمبر ، ٨م بالنظام الأساسي للبنك المركزي) أما أذن الخزنة فما أصله منها كان لأغراض أخرى غير سد العجز النقدي أو المالي ، كتمويل محصول القطن ، أو تغطية الزيادة في أوراق البنكنوت المصدرة ، أو تمويل المشر وعات الإنتاجية ، كما سبق ذكر ذلك (١) .

(١) راجع الفقرة ٣٩٣ ، ص ٣٢٨ فيما سبق .

المطلب الرابع المال الاحتياطي

٦٣٨ - يحدث أحياناً أن يكون هناك بعد تنفيذ الميزانية زيادة في الإيرادات المحصلة فعلا عن النفقات المنصرفة فعلا ، وقد سبق أن بينا أن بعض الدول تستعمل تلك الزيادة في تكوين « مال احتياطي » (١) تلجأ إليه في السنوات التي تزداد فيها المصروفات على الإيرادات ، وقلنا إن الأفضل عدم تكوين مال احتياطي لأن وجوده يغري بالاسراف في الاتفاق ، ولأن الدولة لا يجب أن تأخذ من المكلفين أكثر مما تحتاج إليه ، والواجب أن نستعمل زيادة الإيرادات في استهلاك جانب من الدين العام . كما أشرنا إلى الاتجاه الحديث في معالجة الأزمات بواسطة الحصول على فائض في سنوات الرخاء ، للاستعانة به في إعادة النشاط إلى الاقتصاد الوطني في سنوات الكساد .

٦٣٩ - كذلك سبقت الإشارة إلى أن حالة مصر الخاصة ، قبل الغاء الإمتيازات الأجنبية في سنة ١٩٣٧ ، كانت تستدعي تكوين مال احتياطي لأن حقها في فرض الضرائب كان مقيداً بتلك الامتيازات ، وكان جل اعتمادها على ما تجبیه من الضرائب العقارية ، ومن الرسوم الجمركية على الأخص ، ولذلك جرى العمل عند تحضير الميزانية على تقدير الإيرادات أولاً ، ثم تقدر المصروفات على أساسها . فاذا كان هناك عجز سدد من المال الاحتياطي ، وإذا كان ثمة فائض أضيف إليه (٢) .

وقد بلغ المال الاحتياطي في سنة ١٩١٣ : ٤,٥٦ مليون جنيه ثم أخذ يزداد تدريجياً ، حتى بلغ في آخر فبراير سنة ١٩٥٠ ثمانين مليوناً من الجنيهات تتكون من ٤٩ مليون جنيه نقوداً حرة وقرطيس مالية و ٣١ مليون جنيه احتياطي محبوس في قروض ومساعدات ممنوحة لآجال طويلة ، ولم يكن

(١) راجع الفقرة ٣٧٤ ، ص ٣١٢ فيما سبق .

(٢) أسباب ازدياد النفقات العامة في مصر ، للمؤلف ، ١٩٤٨ ، ص ٣٦٣ وما بعدها .

الخطر الحر مالا حراً كما قد يتبادر إلى الذهن ، إذ كانت تقسح عليه التزامات تكاد تستنفده بأكمله . وقد هبط المال الاحتياطي في نهاية السنة المالية ١٩٥١ - ٥٢ إلى ٣٨,٣ مليون جنيه وأصبح يتكون من ١١,٢ مليون جنيه احتياطي حر وكله نقود، و ٢٧,١ احتياطي محبوس في قروض ومساعدات ممنوحة لآجال طويلة . والاحتياطي الحر تقع عليه التزامات تستغرقه ، وبلغ مقدار المال الاحتياطي في نهاية السنة المالية ١٩٥٤ - ٥٥ : ٢٧,٣ مليون جنيه (من ذلك ٢٥,٧ مليون جنيه احتياطي محبوس ، و ١,٦ مليون جنيه احتياطي حر ، ولكن تقع عليه التزامات يبلغ مقدارها ١,٤ مليون جنيه) وفي نهاية السنة ١٩٥٥ - ٥٦ بلغ : ١٢,١٦١,٤١٥ جنيه .

وكان السبب الأساسي في ترايد المال الاحتياطي في مصر سنة بعد أخرى هو فوائض الإيرادات السنوية الناتجة عن عدم تنفيذ جزء كبير من الأعمال الجديدة الواردة بالميزانية .

المطلب الخامس

الحساب الختامي

٦٤ - بعد أن تنتهي السنة المالية يعمل حسابها الختامي، أي، حساب النفقات المنصرفة فعلاً والإيرادات المحصلة فعلاً أثناء السنة المنصرمة ، ولهذا الغرض ترسل وزارة الخزانة (الادارة العامة للميزانية) إلى الوزارات والمصالح المختلفة ، والهيئات والمؤسسات العامة ، كتاباً دورياً في الميعاد الذي تحدده هذه الوزارة سنوياً، تطلب فيه موافاتها بحسابها الختامي عن السنة المنتهية . وتضمن هذا الكتاب الدوري التعليمات التي يوضع الحساب المذكور على مقتضاها . فاذا ما تجمعت لديها هذه الحسابات ، قامت بفحصها ووضع مذكرة إيضاحية عن الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية . وتتبع في عمل الحساب الختامي نفس طريقة الحساب التي استعملت في تحضير الميزانية (طريقة حساب الخزانة أو طريقة حساب السنة المالية) . وترسل الوزارات والمصالح المختلفة والهيئات والمؤسسات العامة صورة من كشوف حساباتها الختامية

إلى الجهاز المركزي للمحاسبات في ذات المواعيد المحددة لتقديمها إلى وزارة الخزانة . وينص القرار الجمهوري رقم ١٨٩٩ لسنة ١٩٦١ (م) على عرض الحساب الختامي لقطاع الأعمال على المجلس الأعلى للمؤسسات العامة لقراره . وفي ظل دستور سنة ١٩٢٣ كان الحساب الختامي عن العام المنتقضى ، بعد أن تعدده وزارة المالية (وزارة الخزانة الآن) يعرض على مجلس الوزراء للموافقة عليه ، ثم يقدم إلى البرلمان في مبدأ كل دور انعقاد عادي لاعتماده كما يقدم إليه الحساب الختامي للميزانيات الملحقمة والميزانيات المستقلة، وذلك تطبيقاً لنص المادة ١٤٤ من ذلك الدستور .

وفي أثناء فترة الانتقال (١٩٥٣ - ١٩٥٦) كانت الحسابات الختامية للدولة ولغيرها من الهيئات العامة تحال إلى لجنة خاصة تسمى (لجنة الحسابات العامة) ، وهي مشكلة من خمسة أعضاء : عضوين من مجلس قيادة الثورة يختارهما المجلس، ووزيرين يختارهما مجلس الوزراء، ويحل غيرهما محل كل منهما عند النظر في شئون تتعلق بوزارته ، وأحد كبار موظفي الدولة ذوى الخبرة في الشئون المالية والإدارية ، وتقوم هذه اللجنة بفحص الحسابات المذكورة مع تقارير ديوان المحاسبة عنها، وتعد تقارير عنها تضمها ملاحظاتها واقتراحاتها وترفعها إلى مجلس الوزراء للنظر في اعتماد الحسابات الختامية على ضوءها .

وكان للجنة المشار إليها سلطة استدعاء رؤساء المصالح وكبار الموظفين ومناقشتهم واستيضاحهم ، ولها حق إجراء التحقيق، وطلب البيانات والمستندات وكافة المعلومات والأوراق التي تراها لازمة لأداء مهمتها من أية جهة ذات صلة باتفاق الأموال العامة ، ويحضر جلساتها رئيس ديوان المحاسبة أو من ينوب عنه من كبار موظفي الديوان (قرار من هيئة المؤتمر المشترك بتشكيل لجنة الحسابات العامة ، أغسطس سنة ١٩٥٣) (١) .

وفي ظل دستور سنة ١٩٥٦ يعتمد مجلس الأمة الحساب الختامي لميزانية

(١) الوقائع المصرية ، العدد ٦٩ بتاريخ ٢٧ أغسطس ١٩٥٣ ص ١١ .

الدولة والحسابات الختامية للميزانيات المستقلة والملحقة (م ١٠٤ و ١٠٥ من ذلك الدستور) .

أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ فلم يرد به نص مماثل لنص المادة ١٠٤ من دستور سنة ١٩٥٦ باعتماد الحساب الختامي للدولة ، كما أن المادة ٣٤ المقابلة للمادة ١٠٥ من دستور سنة ١٩٥٦ أغفلت ذكر الحسابات الختامية بالنسبة للميزانيات المستقلة والملحقة ، ومع ذلك فلا بد من اعتماد الهيئة التشريعية للحسابات الختامية لأنه من اختصاصاتها الأساسية ، حتى تتحقق من مطابقة التنفيذ لآعمالها .

واعاد الدستور الحالي (دستور سنة ١٩٦٤) أحكام دستور سنة ١٩٥٦ ، فنص على اعتماد مجلس الأمة للحساب الختامي لميزانية الدولة والحسابات الختامية للميزانيات المستقلة والملحقة (م ٧٩ و ٨٠) .

٦٤١ - واعتماد الحساب الختامي يكون بقانون ، على أنه بعد أن أصبحت الميزانية تصدر بقرار من رئيس الجمهورية (١) أضحي الحساب الختامي يصدر هو أيضاً بقرار جمهوري ، يشتمل على اعتماد مبلغ النفقات الفعلية ومبلغ الإيرادات الفعلية ، واعتماد تسوية زيادة الإيرادات على المصروفات باضافة الزيادة إلى المال الاحتياطي ، أو اعتماد تسوية زيادة النفقات على الإيرادات بأخذ الفرق من المال الاحتياطي ، واعتماد تسوية ما يكون هناك من تجاوز في بعض الأقسام أو الفروع من وفور مجموع الاعتمادات . ويرفق بالقانون جدولان أحدهما تفصيل الإيرادات (المبلغ مربوط والمبلغ المتحصل في السنة الحالية وفي بعض السنوات السابقة) ، وبالأخر تفصيل المصروفات (المربوط والاعتمادات الإضافية ونقل وتخفيض الاعتمادات، والمبالغ المنصرفة فعلا في السنة الحالية وفي بعض السنوات السابقة) .

تعديد مواعيد تقديم الحسابات الختامية :

٦٤٢ - يتأخر تقديم الحسابات الختامية لمجلس الأمة كثيراً ، مما

(١) راجع الفقرات ٥٢٤ وما بعدها ص ٤١٤ ، وما بعدها فيما سبق .

يعطل رقابة البرلمان لتنفيذ الميزانية ، ولذلك وضعت أخيراً قواعد تكفل أن تكون كل الحسابات الختامية للدولة عن السنة السابقة أمام مجلس الأمة عند مناقشته لمشروع الميزانية الجديدة ، وذلك بأن يقدم الجهاز الإدارى للحكومة وصناديق التمويل ، حساباتها الختامية إلى وزارة الخزانة والجهاز المركزى للمحاسبات ، فى موعد لا يتجاوز ثلاثة أشهر من انقضاء السنة المالية . وتحيل وزارة الخزانة الحساب الختامى للدولة إلى مجلس الأمة فى موعد أقصاه تسعة أشهر ، أى فى نهاية شهر مارس على الأكثر ، كما تحيله فى نفس الوقت إلى الجهاز المركزى للمحاسبات ، حتى يبدأ فى اعداد تقريره عنه .

ويقدم الجهاز المركزى للمحاسبات تقريره عن الحساب الختامى للدولة إلى مجلس الأمة فى موعد أقصاه أحد عشر شهراً من انقضاء السنة المالية ، أى فى نهاية شهر مايو . وتعتبر مخالفة هذه المواعيد مخالفة مالية ، يحاكم المسئول عنها طبقاً للقانون .

المبحث الرابع

مراقبة تنفيذ الميزانية

(Le contrôle de l'exécution du budget)

٦٤٣ - الغرض من مراقبة تنفيذ الميزانية ضمان عدم خروج الحكومة عند تنفيذها للميزانية عن الحدود التى رسمها البرلمان فى اعتماده للنفقات والإيرادات العامة . وهى على ثلاثة أنواع :

(أ) رقابة إدارية .

(ب) رقابة برلمانية .

(ج) رقابة عن طريق هيئة مستقلة .

المطلب الاول

الرقابة الإدارية

٦٤٤ - الرقابة الإدارية هى التى يقوم بها الرؤساء من العاملين بالحكومة على مرعوسهم ، وتقوم بها وزارة الخزانة (أو المالية) على باقى المصالح

الحكومية ، بواسطة القسم المالى فى كل وزارة ، وهذا القسم يشمل المراقب المالى ، ومديرى الحسابات ووكلاءهم فى الوزارات والمصالح المختلفة . وتتناول عمليات التحصيل وعمليات الصرف التى يأمر بها الوزراء أو من ينيبونهم عنهم ، للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة فى الميزانية وفى القوانين واللوائح .

على أن أهم ما يجب أن تتناوله تلك الرقابة هو : الارتباطات المالية التى يرتبط بها الوزراء فى حدود وظائفهم ، نظراً لآثارها الخطيرة ، إذ هى ملزمة للدولة حتى ولو تجاوز الوزير حدود الاعتمادات الواردة بالميزانية ، لأنه ليس من شأن الطرف المتعاقد مع الحكومة ، متى قام بتنفيذ التزامه ، ألا يكون الاعتماد المقرر كافياً لإيفائه حقه ، أو ألا يكون هناك اعتماد أصلاً ، مما يجعل وزارة الخزانة (أو المالية) ، فـرجس الوزراء (أو رئاسة الجمهورية) فالرلمان أمام أمر واقع لا مناص معه من فتح اعتماد اضافى ، تكون موافقة تلك الهيئات عليه موافقة شكلية .

لهذا السبب عنت بعض الدول كفرنسا ، بأن تعين فى كل وزارة من الوزارات موظفاً يكون تابعاً لوزارة الخزانة (أو المالية) ، ويكفل له استقلاله أمام الوزير الذى يعمل فى وزارته ، ويعطى الحق فى الاطلاع على ما يريد من المستندات ويتحقق من صحة الإجراءات ، ويوقع على أوامر الصرف قبل عرضها على الوزير أو من ينيبه عنه من موظفى وزارته ، وكل أمر غير موقع عليه منه لا يجوز صرفه .

الحالة فى مصر :

٦٤٥ - أما فى مصر فإن المحاسبة فيها تجرى على أساس «حساب الخزانة» ، فلا تدرج فى دفاتر الحسابات إلا المبالغ التى تصبىر بشأنها أوامر صرف ، أما المبالغ التى يتم الارتباط بها فلا تدرج ولهذا كان من الصعب التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات .

وقد عني ديوان المحاسبة (١) غداة انشائه بهذا الأمر ، فاقترح أن يخصص في كل وزارة أو مصلحة موظف مسئول من موظفيها ، يكلف بمسك دفتر خاص تقيد فيه جميع الارتباط المالية ، ويجب ، قبل إبرام أى عقد أو اتفاق مالى ، أن يطلب من هذا الموظف لإقرار كتابي ، مبين به البند الجائز الخصم عليه بقيمة الارتباط ، مع الإشارة إلى كفاية الباقي من هذا البند للغرض المطلوب ويجب عليه الامتناع عن تقديم هذا الإقرار إذا كان الالتزام من شأنه تجاوز الاعتمادات ، أو الإخلال بقواعد الميزانية . وقد وافق مجلس الوزراء على هذا الاقتراح في ٢٠ أغسطس سنة ١٩٤٥ ، كما قرر في ١٣ أبريل سنة ١٩٤٦ إعطاء ديوان المحاسبة الحق في أن يطلب من الوزراء ورؤساء المصالح المختصة معاقبة رؤساء الحسابات ورؤساء المستخدمين الذين يخالفون قانون ربط الميزانية ، أو إحالتهم إلى مجلس التأديب حسب الأحوال ، ولكن هذين القرارين لم يطبقا تطبيقاً حازماً ، مما اضطر رئيس ديوان المحاسبة وقتئذ (الدكتور بهي الدين بركات) إلى الاستقالة ، وأدى ذلك إلى إصدار القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ بضبط الرقابة على الميزانية الذي أخذ بمقرحات الديوان .

٦٤٦ - وقد نص القانون المذكور (م ٣) ، فيما يتعلق بالارتباطات المالية ، على أن يخصص في كل وزارة وفي كل مصلحة موظف من بين موظفيها يعهد إليه في مسك دفتر خاص تقيد فيه جميع الارتباطات المالية ، وعلى أنه يجب على الوزارات والمصالح ، قبل إبرام أى عقد أو اتفاق مالى ، الحصول من ذلك الموظف على « إقرار كتابي » يبين فيه البند الجائز الخصم عليه قانوناً بقيمة هذا الارتباط ، مع الإشارة إلى كفاية الباقي منه لهذا الغرض ، وأن على الموظف المذكور الامتناع عن تقديم هذا الإقرار ، إذا كان الارتباط من شأنه الإخلال بقواعد الميزانية باحدى الصور المشار إليها في المادة الثانية من القانون .

وفى يختص بأوامر الصرف أوجب القانون (م ٢ منه) على مديرى

(١) حل محل ديوان المحاسبة الآن : « الجهاز المركزى للحسابات » كاسنرى

الحسابات ورؤوسائها ووكلائهم الامتاع عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلاً ، أو إذا طلب الخصم على اعتماد غير مخصص لهذا الصرف ، أو إذا ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة في باب معين من أبواب الميزانية، أو نقل اعتماد من باب إلى آخر ، أو الخصم على غير الاعتمادات الموجودة، كالصرف على العهد لعدم وجود اعتماد في الميزانية ، أو لعدم كفاية هذا الاعتماد .

وفما يتعلق بتعيينات الموظفين (١) وترقياتهم وعلاواتهم ، أوجب القانون (م ٤ منه) على مديري إدارات المستخدمين ورؤوسائها ووكلائهم ، وعلى كل موظف آخر يعهد إليه بمباشرة شيء من اختصاصهم ، الامتاع عن التأشير على القرارات الخاصة بتعيينات الموظفين وترقياتهم وعلاواتهم ، إذا ترتب على تنفيذها تعيين موظف احتساباً على وفور الميزانية، أو ترقية موظف بصفة شخصية ، أو قيد موظف على درجة أدنى من درجته ، أو مخالفة قواعد الميزانية باحدى الطرق المذكورة في المادة الثانية .

كذلك أوجب القانون على مديري الحسابات ورؤوسائها ووكلائهم الامتاع عن التأشير على الأوامر الخاصة بصرف ماهيات الموظفين المعينين أو المرقين ، الواردة أسماؤهم في كشوف التعديلات الشهرية التي تبلغ إليهم من إدارة المستخدمين ، إذا لم ينص في هذه الكشوف ، إزاء اسم كل منهم ، أن التعيين أو الترقية قد تمت في حدود الدرجات المربوطة في الميزانية .

٦٤٧ - ولضمان مراعاة القواعد السابقة ، أعطى القانون لرئيس ديوان المحاسبة الحق في أن يطلب من الوزير المختص أو رئيس المصلحة التابع لها موظف ممن أشير إليهم فيما سبق ، توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة عليه ، أو إحالته إلى مجلس التأديب ، على حسب الأحوال ، إذا ارتكب مخالفة لحكم من الأحكام المبينة به ، أو أغفل ابلاغ وزارة المالية (الخزانة) في الحالات التي يكون فيها الإبلاغ واجباً .

(١) يطلق على « الموظفين » الآن لفظ « العاسلين » . وعلى إدارة المستخدمين : « إدارة شئون العاسلين » أو « إدارة شئون الافراد » .

٦٤٨ - هذا فيما يتعلق بالرقابة الإدارية أثناء تنفيذ الميزانية ، وقد تكون الرقابة الإدارية لاحقة على تنفيذ الميزانية ، ويكون الغرض منها تحضير الحساب الختامي ويقوم بها الوزراء بواسطة مديري الحسابات في وزاراتهم (١).

المطلب الثاني

الرقابة البرلمانية

٦٤٩ - لا يقتصر الدور الذي يقوم به البرلمان بالنسبة للميزانية على اعتمادها ، بل يمتد إلى الرقابة على تنفيذها ، حتى يتحقق من مطابقة التنفيذ للاعتماد البرلماني .

وتؤدي الرقابة البرلمانية إلى مسؤولية الوزراء السياسية ، وفي بعض الدول كفرنسا ، إلى مسؤوليتهم المدنية والجنائية . وهي إما أن تكون أثناء تنفيذ الميزانية ، وتقوم بها لجنة الشؤون المالية بالمجلس ، التي لها أن تطلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير التنفيذ أثناء السنة المالية ، أو يقوم بها البرلمان ، وله تعديل الميزانية بالاعتمادات الإضافية ، أو نقل الاعتمادات ، أو تخفيضها . وإما أن تكون لاحقة على التنفيذ بواسطة فحص الحساب الختامي وإقراره .

وعندما يقدم الحساب الختامي إلى البرلمان ، يحيله إلى لجنة الشؤون المالية ، فتفحصه وتقدم تقريراً عنه للمجلس ، وتجري المناقشة بشأنه ، ويصدر قانون باعتماده ، كما سبقت الإشارة إلى ذلك .

(١) تعد أيضاً حسابات شهرية . وحسابات عن كل ثلاثة شهور لكل مصلحة ووزارة ، ويتولى المراقب المالي فحصها للتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو المصلحة ، ثم ترسل هذه الحسابات إلى الإدارة العامة للميزانية بوزارة الخزانة ومعها تقرير من المراقب المالي . وبهذه المناسبة تراجع الدفادر ويقفل حساب الشهر أو الثلاثة شهور أو السنة .

§ ١ - الرقابة البرلمانية في إنجلترا

٦٥٠ - لا توجد في إنجلترا رقابة برلمانية على الميزانية خلال تنفيذها. كذلك لا يصدر قانون بالحساب الختامي للإدارة المالية ، على أنه بعد اقفال حسابات السنة المالية ، ترسل البيانات إلى «المراقب المحاسب العام» (Comptroller and Auditor-General) لمراجعتها ، والتصديق عليها ، وكتابة تقرير عنها يقدم إلى مجلس العموم ، ويعرض على «لجنة المحاسبة العامة» (Committee of Public Accounts) وهي مؤلفة من ١٥ عضواً ينتخبهم المجلس من بين أعضائه ، ويمثلون جميع الأحزاب ويرأسها عضو من المعارضة ، وتستخدم هذه اللجنة بموظفين من وزارة المالية ، كما أن لها حق استدعاء مديري المصالح لاستيضاحهم ومناقشتهم في البيانات المقدمة إليها ، ثم تضع تقريراً عن أعمالها تقدمه إلى المجلس ، ولكل عضو حق الاطلاع عليه ومناقشة ما ورد به ، ولكن المجلس لا يقترح عليه.

§ ٢ - الرقابة البرلمانية في فرنسا

٦٥١ - للبرلمان في فرنسا مراقبة تنفيذ الميزانية أثناء ذلك التنفيذ بواسطة لجنة الشئون المالية التي لها الحق في طلب البيانات ، والمستندات اللازمة عن سير التنفيذ .
أما الرقابة اللاحقة على التنفيذ فتقوم بها الجمعية الوطنية عن طريق فحص واعتماد الحساب الختامي .

§ ٣ - الرقابة البرلمانية في مصر

٦٥٢ - كان للبرلمان في ظل دستور سنة ١٩٢٣ أن يراقب تنفيذ الميزانية أثناء تنفيذها بواسطة لجنة الشئون المالية ، التي لها أن تطلب البيانات والوثائق والمستندات اللازمة ، كذلك كان له أن يراقب التنفيذ عن طريق سلطته في تعديل الميزانية ، وفتح الاعتمادات الإضافية ، ونقل وتخفيض الاعتمادات .
أما المراقبة اللاحقة للتنفيذ فكان يقوم بها عن طريق فحص الحساب الختامي وإقراره . وقد أعطى دستور سنة ١٩٥٦ لمجلس الأمة حق مراقبة تنفيذ الميزانية (٣٣)

(م ١٠٣ و ١٠٤) وكذلك فعل الدستور الحالي (دستور سنة ١٩٦٤ الموقت)
(م ٧٨ و ٨٩ و ٨٠). أما الدستور الموقت لسنة ١٩٥٨ فلم يرد به نصوص
مماثلة ، ومع ذلك فقد كان له هذا الحق كما سبق ذكر ذلك (١) .

المطلب الثالث

الرقابة بواسطة هيئة مستقلة

٦٥٣ - هذا النوع من الرقابة تقوم به هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية ،
وهو أعظم أهمية من كل من الرقابة الإدارية والرقابة البرلمانية ، لأن الأولى
لم تخرج عن كونها رقابة من الإدارة على نفسها ، طبقاً للقواعد التي تضعها .
أما الثانية ، وبخاصة الرقابة البرلمانية اللاحقة عن طريق فحص واعتماد الحساب
الختامى ، فلائها بمفردها غير كافية ، إذ لا تستطيع السلطة التشريعية ، من
مجرد فحص الحساب الختامى ، معرفة تفاصيل تنفيذ الميزانية وعملياته المختلفة ،
التي قد تكون اشتملت على مخالفات ، لا تكشف عنها الأرقام المحملة الواردة
فى الحساب الختامى . من كل هذا تتضح ضرورة الالتجاء إلى هيئة خاصة
مستقلة ، أشبه شئ بمراقبى الحسابات بالنسبة إلى شركات المساهمة ، لفحص
تفاصيل التنفيذ ، ومراجعة حسابات الحكومة المالية على أساس مستندات
التحصيل والصرف ، ومحاولة الكشف عما قد يكون بها من مخالفات لما أجازته
البرلمان ، أو لنصوص القوانين أو اللوائح ، ووضع تقرير يستطيع البرلمان
على أساسه أن يفحص الحساب الختامى للإدارة المالية فحصاً جدياً ، وينبغى ،
من جهة أخرى ، أن تنظم هذه الرقابة بحيث لا يترتب عليها تعطيل سير
المرافق العامة أو إرهاق الإدارة .

٦ - الرقابة بواسطة هيئة مستقلة فى إنجلترا

المراقب الحاسب العام :

٦٥٤ - تعهد إنجلترا منذ سنة ١٨٦٥ بمراقبة حساباتها ومراجعتها

(١) راجع الفقرة ٦٤٠ ، ص ٥٧٠ فيما سبق .

إلى موظف كبير في مرتبة الوزراء يسمى « المراقب المحاسب العام » وقد سبقت الإشارة إليه (١) ، يعينه الملك ، وهو غير قابل للعزل ، إلا بناء على طلب البرلمان بخطاب اتهام ، ولا يسأل إلا أمام مجلس العموم ، ويتمتع في عمله باستقلال تام ، ولا تستطيع الحكومة انقاص مرتبة أو زيادته ، لأنه يؤخذ من الاعتماد الدائم (٢) ، وله مهمتان ، يدل عليهما اسمه ، الأولى المراقبة قبل الصرف ، والأخرى المراجعة بعد الصرف ، وتعرض عليه أولاً جميع أوامر الصرف التي يصدرها الوزراء ، بعد أن تصادق عليها وزارة المالية (Board of Treasury) ليفحصها ، فإذا وجدها مطابقة للقوانين الخاصة بها ، أذن بالصرف وأعادها إلى وزارة المالية ، فترسلها إلى بنك إنجلترا الذي تودع فيه أموال الحكومة في حساب خاص لا يجوز السحب منه إلا بأذن المراقب المحاسب العام ، فينقل البنك المبالغ التي اعتمد المراقب المحاسب العام صرفها إلى حساب آخر مفتوح باسم « الصراف العام » (Paymaster - General) والصراف العام عضو في الوزارة ، ووظيفته تنفيذ أوامر الصرف الحزبية التي تصدرها كل وزارة ومصالحها المختلفة ، في حدود المبلغ الإجمالي الذي وافق عليه المراقب المحاسب العام .

ويتبع المراقب المحاسب العام موظفون في جميع الإدارات الحكومية مهمتهم أن يراجعوا تفاصيل النفقات ، وعلى أساس مراجعتهم يقدم المراقب المحاسب العام تقريره إلى مجلس العموم ، حيث تفحصه « لجنة المحاسبة العامة » التي سبقت الإشارة إليها عند الكلام على الرقابة البرلمانية . فنظام المراقبة الانجليزي يجمع بين المراقبة السابقة التي يقوم بها المراقب المحاسب العام ، والمراقبة اللاحقة التي يقوم بها البرلمان .

(١) راجع الفقرة ٦٥٠ ص ٥١٣ ، فياسبق .

(٢) راجع الفقرة ٥٦ ص ٦٥ ، فياسبق .

٢ - الرقابة بواسطة هيئة مستقلة في فرنسا

محكمة المحاسبة :

٦٥٥ - تقوم بالمراقبة في فرنسا هيئة تسمى « محكمة المحاسبة » أو « محكمة الحسابات » (Cour des Comptes) وهي محكمة إدارية منظمة على نسق المحاكم القضائية ، ولكن جلساتها غير علنية ، أنشأت في سنة ١٨٠٧ بقانون ١٦ سبتمبر سنة ١٨٠٧ وهي مكونة من خمس دوائر (١) ولها رئيس أول ، وروساء دوائر . ومستشارون ، ومستشارون مساعدون ومحاسبون مهمتهم تحضير التقارير ، ويمثل الحكومة بها « نائب عام » و « محامون عامون » . وهؤلاء الأعضاء غير قابلين للعزل ما عدا المحاسبين (إذ ليست لهم صفة قضائية) والنائب العام ، والمحامين العامين (لأنهم يمثلون الحكومة) .

وتنص الفقرة الأخيرة من المادة ٤٧ من دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨ على أن محكمة المحاسبة تساعد البرلمان والحكومة في مراقبة تنفيذ القوانين المالية .
ولمحكمة المحاسبة اختصاصان ، اختصاص قضائي ، واختصاص إداري مالي .

١ - الاختصاص القضائي :

٦٥٦ - يتلخص الاختصاص القضائي في فحص حسابات المحاسبين الرئيسيين والحكم عليها ، إذ يقدم المحاسبون حساباتهم كل سنة إلى وزير المالية فيحولها إلى المحكمة ، حيث توزع على دوائرها ، فتراجع ، ويفحص مدى انطباقها على الاعتمادات البرلمانية . ثم يحكم إما ببراءة ذمة المحاسبين ، أو بمدبوبيتهم للخزانة العامة ، وترسل الأحكام إلى وزير المالية لتنفيذها ، فيكلف

(١) De Mirimonde, A.P., La Cour des Comptes, 1947.

Trotabas, L., Institutions Financières, Paris, 1960.

(ينظر توزيع الأعمال على الدوائر الخمس ، ص ٢٣٠ من الكتاب الأخير) .

المحاسبين تسديد ما عليهم ، أو يحيلهم إلى القضاء الجنائي ، إذا كان هناك ما يستدعي ذلك .

وحكم محكمة المحاسبة نهائى ، ولكن يمكن الطعن فيه بطريقتين :
القاس إعادة النظر والنقض . أما القاس إعادة النظر (recours en revision) فيجوز فى حالة اكتشاف مستندات جديدة ، ويعرض على دوائر محكمة المحاسبة مجمعة .

وأما النقض (recours en cassation) فيجوز فى حالة مخالفة الشكل أو القانون ويرفع إلى مجلس الدولة ، فإذا نقض الحكم أعاد الدعوى إلى محكمة المحاسبة ، لتحكم فيها دائرة أخرى ، على أساس الرأى الذى يديه مجلس الدولة .

ب - الاختصاص الادارى المال :

٦٥٧ - لمحكمة المحاسبة عدة اختصاصات غير الاختصاص القضائى ، وقد أصبحت لهذه الاختصاصات الآن أهمية كبيرة . وهى تضع تقريراً سنوياً ترفعه إلى رئيس الجمهورية ، تبين فيه رأياها فى تصرف الأمرين بالصرف ، وهم الوزراء ، مما تبينه من فحصها للحسابات التى تعرض عليها ، من مخالفات ارتكبوها أثناء تنفيذ الميزانية ، وما يجب أن يعمل فى المستقبل لعلاج الحالة ومن تكرار وقوع هذه الأخطاء ، وتقرح المحكمة إلى جانب ذلك تعديل النظم المالية المعمول بها فى البلاد ، إذا رأت ما يدعوا إلى ذلك . وينشر هذا التقرير فى الجريدة الرسمية ، ويوزع على أعضاء البرلمان ، وعلى أساسه تدرس لجنة المالية بالجمعية الوطنية الحساب الختامى للإدارة المالية . وقض تقريراً عنه يناقش على ضوءه الحساب الختامى عند تقديمه للاعتماد .

وقد أضاف دستور سنة ١٩٤٦ مهمة أخرى لمحكمة المحاسبة ، وهى أن تقوم بما تكلفها به الجمعية الوطنية من التحريات والبحوث المتعلقة بمسائل الإيرادات والمصروفات أو بإدارة الخزانة العامة .

المحكمة التأديبية للمخالفات المالية في فرنسا

(Cour de discipline budgétaire)

٦٥٨ - أنشئت بقانون ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٤٨ وعهد إليها بتوقيع الجزاء على كل مخالفة للقواعد الخاصة بصرف الأموال العامة ، والتي تقع من أى موظف مدنى أو عسكري ، وهذا شملت الرقابة كل موظف ، بعد أن كانت قاصرة على المحاسبين ، ويرأسها الرئيس الأول لمحكمة المحاسبة ، وهى مستقلة عن تلك المحكمة وأحكامها نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها إلا بطريق التماس لإعادة النظر أو بطريق النقض أمام مجلس الدولة . ويرفع الأمر إليها بواسطة النائب العام لمحكمة المحاسبة بناء على طلب رئيس الجمعية الوطنية ، أو رئيس مجلس الشيوخ ، أو رئيس مجلس الوزراء ، أو وزير المالية ، أو أى وزير آخر بالنسبة للموظفين التابعين له ، أو محكمة المحاسبة ، وتحكم بالغرامة .

§ ٣ - الرقابة بواسطة هيئة مستقلة في مصر

الجهاز المركزى للمحاسبات :

٦٥٩ - كانت مراقبة إيرادات ومصروفات الحكومة موكولة حتى سنة ١٩٤٢ إلى إدارة بوزارة المالية (الخزانة) تسمى « مراقبة مراجعة إيرادات ومصروفات الحكومة » وضع لها نظام خاص ، وصدرت بشأنها تعليمات فى سنة ١٩١٥ ، وألزم القانون المالى الوزارات والمصالح بأن ترسل إليها حساباتها شهرياً ، فراجع ٥٠ ٪ منها بطريق « الحشنى » وكان لها أن تطلب المستندات المؤيدة للاصرف ، وما نشاء من البيانات ، ولها أن تطلب رد ما صرف بغير حق ، بل وتأمّر بتحصيله من ماهية العمال المسئولين . ولكنها لا تتعرض لمراجعة الإيرادات أو مراقبتها .

وقد دل العمل على أن هذه المراجعة غير كافية بالغرض ، ومن أسباب ضعفها أن رئيسها موظف تابع لوزير المالية ، فهى لم تخرج عن أنها مراقبة وزارة المالية لنفسها .

٦٦٠ - وظهرت فكرة انشاء « هيئة مستقلة للمراقبة » عن السلطة التنفيذية حين أصدر دستور سنة ١٩٢٣ ، إذ نص في المادة ١٤٤ منه على أن يقدم إلى البرلمان في بداية كل دور انعقاد عادي الحساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنقضى ، مما يقتضى وجود هيئة مستقلة للمراقبة ، لأنه ليس من السهل على البرلمان أن يراجع الحساب الختامي مراجعة تامة ، لما يستلزمه ذلك من تخصص فني ، ومجهود طويل في الاطلاع على جميع مستندات الصرف ، ولا يتسع وقته إلى كل ذلك .

وفي سنة ١٩٢٤ أشار مجلس النواب والشيوخ على الحكومة بانشاء هيئة للمراقبة وكررا هذه الرغبة سنة ١٩٢٦ ، فأعدت وزارة المالية مشروعاً عرض على البرلمان في سنة ١٩٢٧ ، ولكنه لم يتم ، فعرضته الحكومة مرة أخرى على مجلس النواب في سنة ١٩٣٠ فوافق عليه وأحالته إلى مجلس الشيوخ ولكنه لم يتم أيضاً .

ولم تدخل الفكرة في دور التنفيذ إلا في سنة ١٩٤٢ ، حيث أعادت الحكومة النظر في المشروع وأدخلت عليه بعض التعديلات ، ووافق عليه البرلمان وصدر به القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ في ١٧ أغسطس بانشاء ديوان المحاسبة ، وهو مأخوذ عن النظامين الانجليزى والفرنسى وغيرهما من النظم ، ويشمل المراقبة اللاحقة للصرف . وقد أدخلت على هذا القانون فيما بعد تعديلات لاستكمال تنظيم الديوان ودعم استقلاله (القانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩) ، كما عدلت بعض أحكامه بمقتضى القانونين ١١٩ و ١٥٥ لسنة ١٩٥٧ ، ثم استبدل به في ١٧ يولية سنة ١٩٦٠ ، بعد اتحاد مصر وسورية في الجمهورية العربية المتحدة قانون جديد ، صدر بالقرار بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ الذى أطلق على الديوان اسم « ديوان المحاسبات » . وقد عدلت بعض أحكام هذا القانون الأخير بمقتضى القرار بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٦١ و ١٣٠ لسنة ١٩٦٢ .

ومنذ أن التزمت الدولة بالتخطيط القوى الشامل ، وصدور الخطة

العامه للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للعمل بها ابتداء من يولييه سنة ١٩٦٠ ، و صدور القوانين الاشتراكية في سنة ١٩٦١ ، واتساع نشاط قطاع الأعمال بمؤسساته العامة وشركاته ومنشآته ، وتوجيه الدولة لقسط متزايد من مواردها لتنفيذ الأعمال والمشروعات اللازمة للاسراع بالتنمية الاقتصادية ، أصبح من الضروري عدم الاقتصر على الرقابة المالية على الجهاز الإداري للدولة فحسب ، بل مدها أيضاً إلى قطاع الأعمال بجميع مكوناته ، من مؤسسات عامة وما يتبعها من شركات ومنشآت تملكها الدولة ملكية كاملة أو جزئية ، بمراجعة أعمالها ومراجعة تكاليف تلك الأعمال ومعدلات التكلفة بالنسبة لأنواع المشروعات والأعمال ، وتقييم الأعمال العامة وما تحققة من نتائج بالنسبة لما كان مقرراً . لهذا الغرض استبدل بالقرار بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ المشار إليه قانون جديد ، صدر بالقرار بقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ (١) ، الذي أطلق على الديوان اسم : « الجهاز المركزي للمحاسبات » ابرازاً لمعنى استقلاله ، وتوسيع اختصاصه ، ليشمل الرقابة على كافة أشكال نشاط الدولة الاداري والإنتاجي حتى أعلى المستويات .

الجهاز المركزي للمحاسبات

٦٦١ - الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة تتبع رئاسة الجمهورية ، وظيفته تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها الانتاجية ، في مجال الخدمات والأعمال ، ومقره مدينة القاهرة ، ويجوز بقرار من رئيس الجهاز انشاء فروع له خارجها .

١ § - إدارات الجهاز

٦٦٢ - يتكون الجهاز المركزي للمحاسبات من خمس إدارات

(١) صدرت اللائحة الداخلية للجهاز بقرار رئيس الجهاز رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٩ بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٦٩ ونشرت بالوقائع المصرية ، العدد ١٠٢ بتاريخ ٦ مايو سنة ١٩٦٩ . (أما اللائحة التنفيذية فقد نصت م ٢٧ من قانون الجهاز على أن تصدر بقرار جمهوري ، ولكنه لم يصدر) .

مركزية (١) نظمها وحدد اختصاصاتها القرار الجمهوري رقم ١٣٤٩ لسنة ١٩٦٤ ، وهي :

أ - الإدارة المركزية للرقابة المالية على الجهاز الإداري للدولة : وتمارس عملها بالنسبة للوحدات التي يتكون منها الجهاز الإداري للدولة ، وهي وزارات ومصالح الحكومة ، ووحدات الإدارة المحلية .

ب - الإدارة المركزية للرقابة المالية على الهيئات والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام : وتمارس عملها بالنسبة لوحدات قطاع الأعمال من هيئات ومؤسسات عامة وشركات ومنشآت تابعة لها والجمعيات التعاونية وكذلك أية هيئة أخرى تقوم الدولة باعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها .

ج - الإدارة المركزية لمتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء :

وتمارس الرقابة على مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وتتابع تنفيذ الخطة والبرامج الخاصة بالاستثمار والإنتاج والتصدير والمالة والاستهلاك والكفاية الانتاجية وتخفيض تكاليف الانشاء والانتاج ، وذلك للتحقق من مدى تحقيق التنفيذ للأهداف المحددة في الخطة وتقييم أداء المشروعات المختلفة ، عن طريق مراجعة السجلات المقرر مسكها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وسجلات متابعة تنفيذها ، واجراء المعاينة والتفتيش على تلك الأعمال ، وتقييم نتائجها ، ومدى تحقيقها للأهداف التي تقرر تنفيذها من أجلها .

د - الإدارة المركزية للمخالفات المالية :

وتباشر اختصاصاتها بالنسبة لكل من الجهاز الإداري للدولة ، ولوحدات قطاع الأعمال ، للتأكد من أن الاجراءات القانونية المناسبة قد اتخذت بالنسبة

(١) وتتكون كل إدارة مركزية من عدد من الإدارات العامة ، وتتكون كل إدارة عامة من عدد من الشعب بحسب حاجة العمل ومقتضياته ، وتنظم الإدارات العامة والشعب التابعة لها وتحدد اختصاصات كل منها بقرار من رئيس الجهاز .

إلى المخالفات المالية التي تكون قد وقعت في أية وزارة أو مصلحة أو إدارة أو هيئة من هيئات الحكم المحلي أو أية هيئة أو مؤسسة عامة أو شركة عامة أو جمعية تعاونية أو هيئة معانة ، وأن المسئولية عن هذه المخالفات قد حددت وإن الاجراءات القانونية المناسبة قد اتخذت لمحاسبة المسئولين عنها .

هـ - الإدارة المركزية للبحوث والعمليات :

وتقوم بالبحوث التي تساعد على قيام الجهاز المركزي للمحاسبات بمهمة الرقابة الموكولة اليه وتتبع تنفيذ الخطة وتقييم الأداء ، وتعاون الإدارات المركزية الأخرى في وضع النماذج وتحديد البيانات التي يلزم الحصول عليها ، ومدى دورية هذه البيانات .

٢٤ - تشكيل الجهاز

٦٦٣ - يشكل الجهاز من رئيس ونائب للرئيس (١) وعدد من الوكلاء وأعضاء فنيين لا يقتصر على تخصصات كلتي الحقوق والتجارة ، التي درج الديوان على الاختصار عليها قبل أن تتسع واجباته وأعماله ، وإنما يشملون أيضاً تخصصات أخرى هندسية وزراعية واقتصادية وغيرها (٢) .

ورئيس الديوان ونائبه يعينان بقرار جمهوري .

وقد كان القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ ، وهو أول قانون ينظم ديوان المحاسبة ، ينص على أن رئيس الديوان غير قابل للعزل ، ولا للإحالة إلى المعاش

(١) أنشئت وظيفة ونائب رئيس الجهاز ، أخرى بميزانية الجهاز بمقتضى القرار الجمهوري رقم ١٩٠٧ لسنة ١٩٦٧ بتاريخ ١٩ أكتوبر ، الجريدة الرسمية ، العدد ٨٤ بتاريخ ١٩ أكتوبر سنة ١٩٦٧ ، فأصبح هناك نائبان لرئيس الجهاز .

(٢) يعتبر عضواً فنياً بالجهاز كل من يشغل إحدى الوظائف العليا أو إحدى الوظائف بمجموعة الوظائف التخصصية الواردة بميزانية الجهاز (م ٣ من اللائحة الداخلية للجهاز ، الصادرة بقرار رئيس الجهاز رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٩ ، السابق ذكرها) وتعتبر الأعمال التي يقوم بها الجهاز بمقتضى قانونه سرية بطبيعتها ، ولا يجوز لأي من العاملين به إفشاء شيء منها أو إذاعته .

الابناء على طلب مجلس النواب . كذلك نص القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ في المادة ٣١ منه على أن رئيس الديوان وأعضاءه غير قابلين للعزل ، ولكن هذه المادة ألغيت بمقتضى القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٢ ، وأصبح الرئيس والأعضاء قابلين للعزل والاحالة إلى المعاش . أما القانون رقم ٢١٩ لسنة ١٩٦٤ فلا يوجد به نص يقرر عدم القابلية للعزل أو للاحالة إلى المعاش ، لا للرئيس والأعضاء ، ولا للرئيس وحده .

ولكفالة استقلال رئيس الجهاز . نص القانون على أنه لا يجوز له أن يقوم بأى عمل آخر له مرتب أو مكافأة من خزانة الدولة أو من أية جهة أخرى ولا أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً ، ولا أن يشتري شيئاً من أموال الدولة ، ولا أن يوجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقيضها عليه .

وهو يشرف فنياً وإدارياً على أعمال الجهاز والعاملين به ، ويصدر القرارات اللازمة لتنظيم وإدارة أعماله ، وله سلطة الوزير المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة إلى العاملين بالجهاز ، وسلطة وزير الخزانة فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الجهاز وفي تنظيم وإداره أعماله .

أما نائب الرئيس فيعاونونه في الاشراف الفني والإدارى على الجهاز ، وفي اصدار القرارات اللازمة لتنظيم وإدارة أعماله ، ويجوز أن يفوضه الرئيس في مباشرة بعض اختصاصاته .

كذلك لرئيس الجهاز أن يفوض الوكلاء في مباشرة بعض اختصاصاته . وأنشئت بالجهاز لجنة للنظر في شئون أعضائه الفنيين (١) ، ولها جميع الاختصاصات المخولة للجان شئون الأفراد طبقاً للقوانين واللوائح .

(١) تشكل هذه اللجنة من نائب رئيس الجهاز (أو أحد الوكلاء) رئيساً ، وعضوية أربعة أعضاء بحسب ترتيبهم في الأقدمية ، وفي حالة غياب أحد هؤلاء أو قيام مانع لديه ، يحل محله من يليه في الأقدمية ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة . وتتولى هذه اللجنة الاختصاصات المخولة للجنة شئون الأفراد طبقاً للقوانين واللوائح بالنسبة للأعضاء الفنيين . وهناك لجنة أخرى لشئون العاملين من غير الأعضاء الفنيين (اللائحة الداخلية للجهاز ، م ٥٦ و ٥٧ على التوالي) .

ميزانية الجهاز :

٦٦٤ - يضع رئيس الجهاز مشروع ميزانيته ، ويرسله ، في موعد لا يجاوز آخر يناير من كل سنة ، إلى وزارة الخزانة ، ويدرجه وزير الخزانة كما هو في مشروع ميزانية الدولة ، وإذا تضمن المشروع زيادة على مجموع اعتمادات العام السابق ، جاز لوزير الخزانة الاكتفاء بدرج اعتمادات العام السابق وعرض أمر الزيادة على رئيس الوزراء للبت فيها .

مراجعة حسابات الجهاز :

كان القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ ينص على أن تقوم وزارة الخزانة بمراجعة حسابات ديوان المحاسبات وتبلغ نتائجها للديوان . أما القانون الحالي فلا يوجد به نص مماثل .

٣٥ - اختصاصات الجهاز

أولا - في مجال الرقابة المالية والحاسبية :

٦٦٥ - يخصص الجهاز بما يأتي :

أ - مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة الإدارية والاقتصادية في ناحيتي الإيرادات والمصروفات عن طريق :

(١) مراجعة مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتفتيش عليها .

(٢) التثبت من أن التصرفات المالية ، والقيود الحاسبية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة نظامية ، وفق اللوائح الحاسبية والمالية المقررة ، والقواعد العامة لميزانية الخدمات العامة ، وميزانية الأعمال .

ب - مراجعة حسابات المعاشات وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعي والمكافآت والاعانات : والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها .

ج - مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة ، والهيئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت

التابعة لها ، والجهات التي تقوم الدولة باعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها ،
فيما يتعلق بصحة التعينات والترقيات والعلاوات ، وبدل السفر ، ومصاريف
الانتقال ، والمرتبات الإضافية ، وما في حكمها ، للتثبت من مطابقتها للميزانية
والقوانين واللوائح والقرارات .

د - مراجعة جميع حسابات التسوية من أمانات وعهد وحسابات
جارية والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ، ومن أن أرقامها مقيدة في
الحسابات ، وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية .

وحسابات التسوية المشار إليها حسابات لا تنتهى بانتهاء السنة المالية ،
كحساب الميزانية ، وانما ترحل من سنة إلى أخرى حتى ينتهى الغرض منها ،
وتشمل :

(١) حسابات الأمانات : وهى مبالغ مودعة فى الخزنة العامة بصفة
أمانة ترد فيما بعد ، ومثاذا تأمينات المقاولين والمتعهدين التى يقدمونها للحكومة
عند قيامهم بعمل ما ضماناً لتنفيذه على الوجه المطلوب ، ويسردونها عند
انتهاء العمل . وتأمينات الحجاج ، وهى مبالغ يدفعها الحجاج بصفة أمانة
عند سفرهم وترد إليهم عند عودتهم ، ومرئج الماهيات التى لم تصرف فى
موعدھا وما إلى ذلك .

(٢) حسابات العهد : ومنها عهد تحت التحصيل ، وهى مبالغ تصرفها
الحكومة على أن تحصلها من تجب عليه ، كالمبالغ التى تدفعها لبعض الأشخاص
بصفة تعويض عن ضرر ألحقه بعض العاملين بهم ، على أن تحصلها من العامل
المسئول . وعهد تحت التسوية ، وهى مبالغ مخصصة لحساب وزارة أو مصلحة
تحت التحصيل منها .

(٣) الحسابات الجارية : ومثلها حساب جارى حصة مصر فى صندوق
النقد الدولى ، وحساب جارى نفقات انتشار بعض السفن الغارقة فى ميناء
الاسكندرية .

هـ - مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التى عقدتها الدولة

والتأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها إلى خزانة الدولة في حالة الاقراض ،
ومن سداد الدولة لأصل السلفة وفوائدها في حالة الاقراض .

و - بحث حالة المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات
التوريد والصرف . ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها (١) .

ز - كشف حوادث الاختلاس والاهمال والمخالفات المالية ، وبحث
بواعثها ، وأنظمة العمل التي أدت إلى حدوثها ، واقتراح وسائل العلاج
اللازمة . ومراجعة القرارات الادارية التي تتخذ بالنسبة للمخالفات المالية
التي تكتشفها الوزارات أو المصالح أو هيئات الحكم المحلي أو وحدات قطاع
الأعمال أو الهيئات المعانة . أو التي تكشف عنها مراجعة أو تفتيش الجهاز .
وابداء الرأي بشأن هذه القرارات ورفعها إلى رئيس الجهاز في خلال المسدة
المحددة قانوناً لامكان اتخاذ الاجراءات القانونية بشأنها .

ح - مراجعة الحساب الختامي لميزانية الدولة (قطاعي الخدمات والأعمال)
والحسابات الختامية لشركات ومنشآت القطاع العام للتعرف على حقيقة المركز
المالي ، وفقاً للمبادئ المحاسبية السليمة ، وابداء الملاحظات بشأن الاخطاء
والمخالفات ، والقصور في تطبيق القوانين واللوائح .

(١) على أن القانون رقم ٢٦٣ لسنة ١٩٥٦ استثنى مخازن وزارة الحربية
ذات الصفة السرية من التفتيش عليها بواسطة ديوان المحاسبة ووزارة الخزانة ، وجعلها
من اختصاص مديري الامدادات والعموين ومديري الأسلحة ، وألزهم بتقديم
شهادات تثبت قيامهم أو من ينوب عنهم بهذا التفتيش إلى ديوان المحاسبة ووزارة
الخزانة ، ويحدد وزير الحربية بقراراته المخازن التي لها صفة السرية .

كذلك أعفى القانون رقم ٢٠٤ لسنة ١٩٥٧ (١٢-٣) وزارة الحربية فيما
يتعلق بال عقود التي تبرمها مع الحكومات والمؤسسات الأجنبية بشأن توريد المعدات
أو الآلات اللازمة لأغراض التسليح ، من تفتيش ورقابة كل من ديوان المحاسبة
ووزارة الخزانة . على أن ذلك لا يعني اعفاها من كل رقابة ، إذ ألزمت المادة الثانية
من القانون ذاته وزير الحربية أن يضع بالاتفاق مع وزير الخزانة النظم اللازمة لتفتيش
والرقابة .. الخ .

ط - مراجعة تقارير مراقبي حسابات الشركات والمنشآت التابعة للهيئات والمؤسسات العامة ، وأية جهة تقوم الدولة باعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها ، وابداء الملاحظات بشأنها إلى الجمعية العمومية للشركة قبل انعقادها بثلاثين يوماً على الأقل ، ويجب على مجلس إدارة الشركة عرض ملاحظات الجهاز على الجمعية العمومية للشركة عند انعقادها .

لانيا - في مجال الرقابة على الاعمال العامة وتقييم نتائجها :

٦٦٦ - يختص الجهاز بما يأتي :

(ا) متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة وعلى الوجه المحدد في الخطة .

(ب) مراقبة تنفيذ المشروعات طبقاً للتوقيت الزمني المحدد لها .

(ج) متابعة تحقيق أهداف الإنتاج السلي و انتاج الخدمات كما ونوعا .

(د) مراجعة عدد العاملين وأنواعهم والأجور المدفوعة لهم ، ومقارنتها بما هو مقدر لها .

(هـ) مراقبة الكفاية الانتاجية للتأكد من تحقيق الزيادة المستهدفة في الكفاية الإنتاجية ومن عدم تجاوز مستلزمات الإنتاج للمعدلات المقررة : ومراجعة أحجام الطاقة المستغلة فعلا ، ومقارنتها بالطاقة الممكن استغلالها مقيسة على أساس التشغيل الكامل .

(و) مراقبة تكاليف الإنتاج ، والتحقق من تخفيضها طبقاً للخطة الموضوعه ، ومراجعة نسبة كل نوع من أنواع التكاليف إلى اجمالي التكاليف وقيمة الإنتاج .

(ز) متابعة تنفيذ المشروعات لأهداف التصدير .

(ح) مراقبة حركات أسعار السلع والخدمات ، وخاصة السلع القويونية الاستهلاكية وغيرها ومقارنتها مع الأسعار في فترات سابقة

(ط) تتبع التغير في الاستهلاك القومى ، والادخار القومى ، والدخل القومى ، وأن التغيرات تتم طبقاً للخطة .

(ى) تتبع مدى نجاح الخطة فى اقامة التوازن الاقتصادى بين القطاعات المختلفة واكتشاف مواطن الاختناق ، التى تمنع تنفيذ الخطة وتحقيق الأهداف المحددة .

(ك) تتبع ومراجعة أوجه الاسراف فى تنفيذ مشروعات الخطة .

(ل) تتبع النتائج التى ترتبت على تنفيذ مشروعات الخطة ، وتقييم هذه النتائج ، مع مقارنتها بالاستثمارات وتكلفتها ، والموارد المستخدمة فيها .

ثالثاً - فحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يمهّد الى الجهاز بمراجعته أو فحصه :

٦٦٧ - يقوم الجهاز أيضاً بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يمهّد إليه بمراجعته أو فحصه من رئيس الجمهورية أو مجلس الأمة أو رئيس الوزراء . ويبلغ رئيس الجهاز ملاحظاته إلى الجهة طالبة الفحص .

رابعاً - فحص اللوائح الادارية والمالية والمحاسبية :

٦٦٨ - يقوم الجهاز كذلك بفحص اللوائح الادارية والمالية والمحاسبية للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافى أوجه النقص فيها .

§ ٤ - اجراءات المراجعة

٦٦٩ - يقوم الجهاز ، فى سبيل مباشرة اختصاصاته ومسؤولياته ، بفحص السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها فى الجهات الموجودة بها ، بانتداب عاملين لهذا الغرض ، أو فى مقر الجهاز .

وللجهاز أن يفحص - عدا المستندات والسجلات المنصوص عليها فى القوانين واللوائح - أى مستند أو سجل أو أوراق أخرى يراها لازمة للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل (١) . ولتيسير عمل الجهاز وتمكينه من اجراء

(١) وترسل المستندات الحسابية الخاصة بكافة الوزارات والمصالح بعد مراجعتها =

الفحص والمراجعة ، أعطى حق الاتصال المباشر بمديرى الحسابات ومراقبيها ورؤسائها أو من يقوم مقامهم فى الوزارات والمصالح والإدارات العامة ، والهيئات العامة . والمؤسسات العامة ، والشركات والمنشآت التابعة لها ، وله حق مراسلتهم والتفتيش المفاجئ على أعمالهم .

وله كذلك الحق فى معاينة الأعمال والتفتيش عليها ، وتقييم نتائجها ، ومدى تحقيقها للأهداف ، للتأكد من أن المصروفات قد صرفت على الأغراض التى خصصت الاعتمادات من أجلها ، وأن الأعمال قد نفذت بتلك المصروفات .

§ ٥ - تقارير الجهاز وملاحظاته

٦٧٠ - يعد الجهاز تقارير دورية ربع سنوية على الأقل ، وتقارير سنوية ، عن نتائج أعماله ومسئوليته (١) ، ويرفعها إلى رئيس الجمهورية

= بوسطة الجهاز إلى دار المحفوظات العمومية لحفظها (قرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢٨ أكتوبر ١٩٥٣ - الوقائع المصرية ، ملحق العدد ٨٨ بتاريخ ١٢ نوفمبر ١٩٥٣) (١) وقد أنشئت بالإدارة المركزية للبحوث والعمليات شعبة باسم « شعبة التقارير الدورية والسنوية ، لتلقى التقارير الدورية (سنوية وغير سنوية) التى تعدها إدارات الجهاز المركزية فى المواعيد التى حددها اللائحة الداخلية للجهاز ، وعدها إعداد التقرير السنوى للجهاز منها فى صورة مجمعة ومنسقة فى موعد أقصاه آخر شهر مايو من السنة التالية للسنة المعد عنها التقرير ، والاشراف على طباعته ومراجعة تجارية بحيث يكون معداً للتوزيع فى موعد أقصاه آخر شهر يونيه (١ م) ٩١-٩٤ من اللائحة الداخلية للجهاز) .

ويجب أن يشتمل التقرير السنوى بصفة أساسية على الملاحظات التى تتكشف للجهاز من مباشرة اختصاصاته فى مجال الرقابة المالية والمحاسبية ومتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء فى الوحدات الخاضعة لرقابته ، وذلك خلال سنة مالية كاملة ، على أن يراعى - كلما أمكن ذلك - بيان مصادر تلك الملاحظات بالنسبة لكل موضوع والأسباب التى أسهمت فيها ككشف عنه الجهاز من أخطاء ، وما أفضت إليه الملاحظات من نتائج وما يجب على الجهة التى تعينها الملاحظات المذكورة اتباعه لمعالجة الأمر . ويشمل التقرير أيضاً على بيان بما انجزه الجهاز فى نشاطه الداخلى . أما التقارير الربع سنوية فيجب أن تشتمل بصفة أساسية على الملاحظات التى تتكشف للجهاز (الإدارتين =

فى خلال شهرين من انتهاء فترة كل نوع منها ، وترسل نسخة منها إلى مجلس الأمة .

ويعد الجهاز ملاحظاته عن مراجعة الحسابات والسجلات ، ونتائج الأعمال ، وتكلفة الأداء ومعدلاته ، ويبلغها دورياً إلى الوزراء ، ومجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها ، كل فيما يخصه . وعلى الجهات المعنية إرسال ردودها على ملاحظات الجهاز فى خلال شهر من تاريخ إبلاغ ملاحظاته لها .

§ ٦ - نقد نظام الرقابة المالية الحالى

٦٧١ - عندما أنشئ ديوان المحاسبة لم يحقق نظام الرقابة المالية ، الذى وضع وقتئذ ، الغرض المقصود منه فى تلافى الأخطاء المالية بوزارات الحكومة ومصالحها ، وقد ظل ديوان المحاسبة ينوه فى تقاريره السنوية بما يلمسه من كثرة بالغة فى المخالفات المالية التى يرتكبها الآمرون بالصرف والحماية فى مختلف الوزارات والمصالح ، وما يشاهد من ذبوع روح التقصير والتهاون لدى طائفة كبيرة العدد من الموظفين الذين اتتمنوا على إدارة الأموال العامة فلم يوفوها حقها من الرعاية ، ولم يصونوها من العبث والتفريط ، ولم يراعوا حرمة الدستور ولا القانون ... » .

كان لابد لعلاج هذه الحال من أمرين :

(أولها) عدم قصر مهمة ديوان المحاسبة على مراجعة حسابات الحكومة بعد الصرف ، بل تنظيم الرقابة قبل الصرف ، ليكون ذلك بمثابة وقاية من الوقوع فى الخطأ أو المخالفة .

== المركزيتين للرقابة المالية على الجهاز الإدارى للدولة ، وعلى الهيئات والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام) خلال فترة الربع سنة فى الجهات التى أجريت بها عمليات الفحص والمراجعة طبقاً لاختصاصات الجهاز وبمراعاة ما سبق ذكره من أحكام بشأن ما يجب أن تفتقرن به الملاحظات من إيضاحات وبيانات بالنسبة إلى التقارير السنوية

(الأمر الثاني) العمل على وقف المخالفات والأخطاء المالية الحساسة ،
منع رؤساء الحسابات ووكلائهم ورؤساء المستخدمين ووكلائهم من التأشير
على كل أمر فيه مخالفة للقواعد المالية ، وتحويل رئيس ديوان المحاسبة ، في
حالة ارتكاب أحد الموظفين المشار إليهم أو من الأمرين بالصرف بوجه عام
مخالفة من هذا القبيل ، طلب توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة أو إحالته إلى
مجلس التأديب حسب الأحوال .

الرقابة السابقة :

٦٧٢ - فقها يختص بالأمر الأول : ألفت لجنة مشتركة من وزارة
المالية والاقتصاد (الخزينة) وديوان المحاسبة لوضع نظام للرقابة قبل الصرف ،
وأعد لهذا الغرض مشروع قانون يعدل قانون انشاء الديوان (رقم ٥٢ لسنة
١٩٤٢) ، قدم إلى مجلس الوزراء في يونية سنة ١٩٥٤ ، وهذا المشروع
يخضع للرقابة السابقة جميع المصروفات العامة إلا ما استثنى منها بنص خاص
في قانون ، على أن المشروع نفسه استثنى من الرقابة السابقة : (١) الماهايات
والمرتبات والمكافآت والأجور والمعاشات وإعانة غلاء المعيشة وغيرها من
المصروفات الثابتة (التي ترك المشروع تحديدتها للأئحة التنفيذية) وذلك لوجود
ضوابط ومعدلات لهذه المصروفات تكفي معها الرقابة اللاحقة . (ب) المناقصات
والممارسات التي لا تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه وجميع المصروفات
التي لا تزيد قيمتها على هذا القدر ، ما عدا الإعانات التي يتكرر صرفها
لهيئات فتخضع للرقابة ابتداء من السنة التالية لتقريرها ، واحتاط المشروع
فدفع على عدم جواز تجرئة المناقصة أو الممارسة الواحدة أو المصروف الواحد
لتتلافى الرقابة السابقة ، وقد دعا إلى تقرير هذا الاستثناء الرغبة في تطبيق
نظام الرقابة السابقة تدريجياً .

ولتنفيذ نظام الرقابة السابقة نص المشروع على مراقبات مالية محلية ،
تنشأ بقرار من رئيس ديوان المحاسبة يبين تشكيلها ، ويحدد اختصاصاتها ،
ويعين مقارها ، ونظام العمل بها . ولا يجوز الارتباط بأي مبلغ مما يخضع

للمراقبة السابقة ولا صرفه إلا بعد الحصول على اجازة بذلك من المراقبات المذكورة ، التي يجب عليها البت في طلبات الارتباط خلال مدة معينة (ترك تحديددها للأنحة التنفيذية) ، وإلا كان للجهة طالبة الارتباط أن تجريه على مسئوليتها ، وذلك حتى لا تتعطل أعمال السلطة التنفيذية .

وإذا رأت المراقبة المالية المختصة عدم اجازة طلب الارتباط أو التصرف المقدم إليها ، أبلغت قرارها للجهة التي طلبت الاجازة ، فإذا عارضت تلك الجهة فيه ، وتمسكت المراقبة المشار إليها برأيها ، وجب عليها عرض الأمر مشفوعاً بأسباب الخلاف على رئيس الديوان ليفصل فيه .

فاذا لم يتفق رأى رئيس الديوان مع رأى الوزير المختص أو ممثل الجهة طالبة الارتباط ، وجب عرض الخلاف على رئيس الجمهورية للفصل فيه ، فاذا أيد رأى الجهة التي طلبت الارتباط أو الصرف ، تعين على المراقبة المالية أن تجيزه مع اثبات ما تراه من تحفظات ، ويبلغ رئيس الديوان الأمر فوراً للهيئة التشريعية، مصحوباً بوجهة نظره والأسباب التي استند إليها رئيس الجمهورية في قراره .

وأوجب المشروع من جهة أخرى على مديري الحسابات ورؤسائها ووكلائهم الامتناع عن التوقيع على كل أمر بصرف أى مبلغ يخضع للمراقبة السابقة إلا بعد صدور اجازة بصرفه من المراقبة المالية المختصة . غير أن هذا المشروع لم يكتب له الخروج إلى حيز التنفيذ .

* * *

وعندما صدر قانون آخر ينظم ديوان المحاسبة (بالقرار بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠) كان يحتوى على نص (م ١١/١) يأخذ بالمراقبة السابقة ، إلى حذما ، فيما يتعلق بعقود التوريد والأشغال العامة ، وكل عقد يرتب حقوقاً أو التزامات مالية للدولة أو عليها ، إذا زادت قيمته على خمسة آلاف جنيه . غير أنه لم يكدهمضى على صدور القانون بضعة أشهر حتى صدر قانون ألغى هذه المادة (القرار بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٦١) وعللت المذكورة الإيضاحية هذا الالغاء

بان الخطة العامة للتنمية تتطلب في جميع الأحوال وضع برامج محددة لتنفيذ المشروعات في آجال معينة ، وهذه البرامج تتطلب ابرام عقود وأعمال مما نصت عليه المادة ١١ ، وقد لوحظ أن الرقابة السابقة لا تتم في الأوقات التي تمكن الإدارة من تنفيذ البرامج في الأوقات المناسبة ، وبذلك يتأخر تنفيذ هذه الأعمال ، وتضطر الوزارات والهيئات إلى القيام بتنفيذها تحت مسئولية الرئيس المختص ، وتحول العملية عندئذ إلى نوع من الرقابة بعد الصرف . هذا فضلا عن أن هذه الرقابة السابقة لا تشمل سوى التحقق من أن العقود المذكورة قد أبرمت ضمن الاعتمادات المدرجة لها في الميزانية ، ووفقاً للقواعد المالية المقررة . وعاد الوضع إلى ما كان عليه من قبل ، من قصر عمل الديوان على الرقابة اللاحقة للصرف وحدها .

أما القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ الذي ينظم الجهاز المركزي للمحاسبات حالياً فلم يحتوي على نص يقرر المراقبة السابقة على الصرف ، ولعل المشرع لم يقرها استغناءً من التعقيد وإطالة الاجراءات وعرقلة سير الأعمال ، فضلاً عن أنها قد تحول دون اضطلاع الأمرين بالصرف ، وبخاصة الوزراء ، بمسئولياتهم كاملة. على أنه كان من المستطاع تقريرها مع الاحتفاظ بما يجب أن يتوافر للوزراء من حرية التصرف في حدود المسئولية الوزارية بتقرير عرض الأمر على مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية ، في حالة وقوع خلاف بين هيئة الرقابة واحد الوزراء بشأن إحدى عمليات الارتباط أو الصرف ، للفصل فيه ، فاذا أيد رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية رأى الوزير وجب على هيئة الرقابة أن توثّر بالصرف .

هذا عن الأمر الأول ، وهو الرقابة السابقة على الصرف .

وقف المخالفات والاختفاء : التالية :

٦٧٣ - وفيما يختص بالأمر الثاني (وقف المخالفات والاختفاء المالية) : صدر قراران من مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠ أغسطس سنة ١٩٤٥ و ١٣ أبريل سنة ١٩٤٦ ، والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ

الميزانية ، وقد سبقت الإشارة إليها عند الكلام على الرقابة الإدارية (١) غير أن التشريع الأخير لم يحقق الآمال التي كانت معقودة عليه ، ولم يكن له أثر يعتد به في وقف المخالفات والأخطاء المالية والحسابية ، ومرد ذلك لأنه لم يتناول سوى طائفة معينة من المخالفات المالية ، وهي الخاصة بأحكام الدستور وقانون الميزانية ، فظلت سائر المخالفات الأخرى بمنأى عن أحكامه ، كما اقتصر من الناحية الأخرى على القاء تبة تلك المخالفات على طائفة قليلة العدد من الموظفين دون سواهم ، هم رؤساء الحسابات ووكلاؤهم ، ومديرو المستخدمين ووكلاؤهم ، والموظفون المسئولون عن مسك دفاتر الارتباط ، مع أن هؤلاء الموظفين ليسوا هم المسئولين عن ارتكاب المخالفات المالية ، إذ كثيراً ما يأتعمرون في ذلك بأوامر رؤسائهم ، وكثيراً ما يكون هؤلاء الرؤساء هم المسئولون أصلاً عن ارتكاب تلك المخالفات ، وتقضى العدالة أن يكون الأمرون بالصرف جميعاً - فيما عدا الوزراء - لما هو مقرر بالنسبة لهم من مبدأ المسئولية الوزارية - مسئولين عن أوامرهم التي يصطلونها مخالفة للدستور وقانون الميزانية والقواعد المالية المقررة ، وسائر التصرفات المالية المشوبة ، ولعلاج هذه الحال أنشئت بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ هيئة تأديبية مستقلة شبيهة بالمحكمة التأديبية للمخالفات المالية في فرنسا، السابق ذكرها (٢) ، تختص بالنظر فيما يقع من المخالفات المالية ، تلك الهيئة هي المجلس التأديبي للمخالفات المالية .

غير أن العمل بالمرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه تكشف عن قصور أحكامه عن بلوغ الغايات التي قصدت منه ، هذا إلى ما أسفر عنه تطبيقه من صعوبات ناجمة عن أن كثيراً من المخالفات المالية تنطوي على مخالفات أخرى إدارية ، الأمر الذي أدى إلى تباين وجهات النظر في التفريق بين نوعي هذه المخالفات ، وفي تحديد السلطة التأديبية المختصة بنظرها والفصل

(١) راجع الفقرات ٦٤٥ وما بعدها ، ص ٩٠ وما بعدها ، فيما سبق .

(٢) راجع الفقرة ٦٥٨ ص ٥١٨ ، فيما سبق .

فيها، وإزاء ذلك لم يكن هناك بد من نبذ فكرة الفصل المطلق بين قواعد التأديب في المخالفات المالية وقواعد التأديب في المخالفات الإدارية ، وذلك مع الاحتفاظ بالمبادئ الأساسية التي استحدثتها المرسوم بقانون المشار إليه، في تمكين ديوان المحاسبة من ممارسة سلطته في الإشراف على المخالفات المالية ، وفي التصرف في الدعاوى التأديبية الخاصة بها .

لهذا روى توحيد السلطة التأديبية وإعادة توزيع الاختصاص على مجالس تأديب الموظفين تبعاً للدرجات وظائفهم ، على أن يراعى في التشكيل تمثيل ديوان المحاسبة إذا اشتملت التهمة على مخالفة مالية ، وتمثيل ديوان الموظفين إذا اشتملت على مخالفة إدارية بحت ، وعلى هذا ألغى المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ المذكور، وأدججت قواعد التأديب عن المخالفات المالية في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة ، وذلك بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ . تم صدر بعد ذلك القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية فعدل من النظام السابق، وانشأ محاكم تأديبية حلت محل مجالس التأديب . وقد عدلت بعض أحكام هذا القانون فيما بعد عدة مرات (١) . ولما صدر قانون آخر ينظم ديوان المحاسبة ،

(١) عدل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بالقرارات بقوانين الآتية : رقم ٥٩ لسنة ١٩٥٩ ورقم ١٨٣ و ٢٨١ لسنة ١٩٦٠ و ٩٧ لسنة ١٩٦١ و ٨٢ لسنة ١٩٦٢ و ٤٥ و ٦٨ و ٩١ لسنة ١٩٦٣ و ١٤٢ لسنة ١٩٦٤ .

ونذكر اتماماً للفائدة أن أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية امتد تطبيقها بمقتضى القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ على موظفي المؤسسات والهيئات العامة ، وعلى موظفي الشركات التي تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات والهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأسمالها أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح ؛ وعلى موظفي الجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية كما امتد تطبيقها بمقتضى القرار بقانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٣ على أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون ١٤١ لسنة ١٩٦٣ . وقد صدر القرار الجمهوري رقم ١٤٥٦ =

بالقرار بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ ، الذى أطلق عليه اسم « ديوان المحاسبات » كما سبق القول ، ضمنه المشرع بعض أحكام خاصة بالمخالفات المالية .

ولا يسرى هذا النظام على الوزراء ونوابهم ، إذ أن لهم أحكاماً خاصة بمسئوليتهم وكيفية محاکمتهم بينها القرار بقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ (١)

§ ٧ - المخالفات المالية

١ - أنواع المخالفات المالية

٦٧٤ - حدد المشرع على سبيل الحصر المخالفات المالية التى يحاكم من أجلها العاملون فى المادة ٥٥ من نظام العاملين المدنيين بالدولة ، الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وفى المادة ١٢ من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات ، الصادر بالقرار بقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ ، ويمكن تقسيمها على النحو الآتى :

أولاً - مخالفات للقواعد والأحكام المالية العامة :

- (١) مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها فى القوانين .
- (٢) مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية .
- (٣) مخالفة القوانين واللوائح الخاصة بالمنقصات والمزايدات ، والمخازن والمشتريات ، وكافة القواعد المالية .

ثانياً - تصرفات مالية غير سليمة :

- (٤) كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حقيقى من الحقوق المالية للدولة ، أو أحد الأشخاص العامة الأخرى ، أو الهيئات الخاضعة لرقابة

لسنة ١٩٥٩ ، باخضاع الشركات القائمة على التزامات المراتب العامة لأحكام قانون النيابة الادارية والمحاکمات التأديبية ، والقرار رقم ٢٠٦٢ لسنة ١٩٦٠ ، المعدل بالقرار رقم ٢٨٦٠ لسنة ١٩٦٥ ، باخضاع بعض الجمعيات والاتحادات التعاونية لأحكامه أيضاً .

(٢) كان ينظم محاكمة الوزراء قبل هذا القانون : الرسوم بقانون رقم ١٢٦ لسنة ١٩٥٢ ، بأحوال مسئولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات ، والرسوم بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٢ ، ببيان الاجراءات التى تتبع أمام « مجلس الأحكام المخصوص » ، ثم قانون محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء ، الصادر بالقانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ .

الجهاز المركزي للمحاسبات ، أو المماس بمصلحة من مصالحها المالية ، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة .

ثالثاً - عدم التعاون مع الجهاز المركزي للمحاسبات :

(٥) عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة ، أو التأخر في الرد عليها بغیر عذر مقبول . ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب الموظف اجابة الغرض منها الماطلة والتسويق .

(٦) التأخر دون مرر في ابلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد ، بما تتخذه الجهة الإدارية المختصة في شأن المخالفة التي يبلغها الجهاز بها .

(٧) عدم موافاة الجهاز ، بغیر عذر مقبول ، بالحسابات . ونتائج الأعمال ، والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة ، أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غير ذلك ، مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقاً للقانون .

ب - الجزاءات التأديبية وتوقيعها

الجزاءات التأديبية :

٦٧٥ - حددت المادة ٦١ من نظام العاملين المدنيين بالدولة (الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ السابق ذكره) بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة ، والقرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ ، بالنسبة للعاملين بالقطاع العام (المادة ٤ منه) (١) ، والعاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة ، التي يصدر

(١) تنص المادة ٤ من القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ على أن :
« تسرى الأحكام الخاصة بالموظفين من الدرجة الثانية فما دونها فيما يتعلق بتشكيل المحكمة التأديبية والجزاءات التي توقعها على موظفي المؤسسات والهيئات العامة الذين لا تتجاوز مرتباتهم ثمانين جنها شهرياً - أو ما من تتجاوز مرتباتهم القدر المذكور - تسرى بالنسبة إليهم في هذا الشأن الأحكام الخاصة بالموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها »
وقد صدر بعد ذلك القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، المشار إليه ، الذي وضع نظاماً جديداً للموظفين وأطلق عليهم « العاملين » ، عدل نظام الدرجات فأصبحت الدرجتان الأولى والثانية القديمتان تعادلان على التوالي الدرجتين الثانية والثالثة الجديديتين . ونص على المخالفات المالية في المادة ٥٥ منه وعلى الجزاءات التأديبية =

بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ، وبعض الشركات (المادة ٦ منه) ،
الجزاءات التي يجوز توقيعها على المخالفات المالية كالآتي :

أولاً - بالنسبة إلى العاملين المدنيين بالدولة ، شاغلي الدرجة الثالثة
فما فوقها ، والعاملين بالقطاع العام من الفئة الثالثة فما فوقها ، للمحكمة التأديبية
أن توقع الجزاءات الآتية :

(١) اللوم ، (٢) الاحالة إلى المعاش ، (٣) العزل من الوظيفة مع الحرمان
من كل أو بعض المعاش أو المكافأة ، وذلك في حدود الربع .

ثانياً - بالنسبة إلى العاملين المدنيين بالدولة من الدرجة الرابعة فما دونها
والعاملين بالقطاع العام من الفئة الرابعة فما دونها : (١) الانذار ، (٢) الخصم
من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة ، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً
لهذه العقوبة ربع المرتب شهرياً ، بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه
قانوناً ، (٣) تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ،
(٤) الحرمان من العلاوة ، (٥) الوقف عن العمل بدون مرتب أو بمرتب
منخفض لمدة لا تتجاوز ستة أشهر : (٦) الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق
في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود
الربع .

= التي يجوز توقيعها في المادة ٦١ منه ، كما ذكرنا ، وقرر فيما يتعلق بها بين شاغلي
الدرجات من الثالثة الجديدة فما فوقها وشاغلي الدرجات دونها . وجعل لكل فريق
طائفة من الجزاءات . وصدر كذلك بالنسبة للعاملين في القطاع العام نظام جديد
بالقرار الجمهوري رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ نص في المادة ٥٥ منه على الجزاءات
التأديبية التي يجوز توقيعها عليهم وهي تختلف في بعضها عن الجزاءات المنصوص عليها
في نظام العاملين المدنيين بالدولة ، على أنه لم يرد به ذكر للمخالفات المالية .
وساوى الدرجات والمرتبات والعلاوات بتظايرها في نظام العاملين المدنيين بالدولة .
فاقتضى التنسيق بين هذه النصوص تطبيق المادة ٤ من القرار بقانون رقم ١٩ لسنة
١٩٥٩ على العاملين بالقطاع العام عند محاكمتهم على مخالفات مالية ، مع مراعاة
ما أدخله نظام العاملين المدنيين بالدولة على ما جاء بها خاصةً بدرجات الوظائف .

ويترتب على الحكم بالفصل من الوظيفة من المحكمة التأديبية وقف العامل حتماً رغم طعنه بالاستئناف .

ولا يعفى العامل من العقوبة استناداً إلى أمر رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكابه إغفاله كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك ، صادر له من هذا الرئيس ، بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة ، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر (نظام العاملين المدنيين بالدولة ، م ٥٩ / ٢ ، ونظام العاملين بالقطاع العام ، الصادر بالقرار الجمهوري رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ ، م ٥٧) .

ثالثاً - بالنسبة إلى العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديددها قرار من رئيس الجمهورية ، والعاملين بالشركات التي تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥ ٪ من رأس مالها ولم يصدر قرار جمهوري باعتبارها من شركات القطاع العام ، والشركات التي تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح ، حدد القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ الخزائن التأديبية التي يجوز للمحاكم التأديبية توقيعها عليهم في المادة ٦ منه وهي : (١) الانذار (٢) الخصم من المرتب عن مدة لا تتجاوز شهرين ، (٣) خفض المرتب (٤) تنزيل الوظيفة ، (٥) العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

توقيع الجزاءات التأديبية :

٦٧٦ - توقيع الجزاءات التأديبية على النحو الآتي :

١ - بالنسبة إلى العاملين المدنيين بالدولة :

لوكيل الوزارة أو لرئيس المصلحة ، كل في دائرة اختصاصه ، توقيع عقوبتي الانذار والخصم من المرتب عن مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً في السنة الواحدة ، بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن خمسة عشر يوماً ، وذلك بعد التحقيق مع العامل كتابة وسماع أقواله ، وتحقيق دفاعه ، ويكون قراره في ذلك مسياً .

وللوزير سلطة توقيع عقوبات الانذار أو الخصم من المرتب بحيث

لا تزيد مدد الخصم في السنة الواحدة على ستين يوماً . كما أن له سلطة إلغاء القرار الصادر من وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة بتوقيع العتوبة ، وتعديلها وذلك بحفضها أو تشديدها في حدود العتوبات السابقة . وله أيضاً ، إذا أنقضى القرار ، إحالة العامل إلى المحكمة التأديبية المختصة وذلك كله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار .

أما العتوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها الا بقرار من المحكمة التأديبية (قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، م ٦٣)

ب - بالنسبة للعاملين بالقطاع العام (١) :

أولاً - لرئيس مجلس الإدارة أو من يفوضه توقيع جزاءات الانذار والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة ، والوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر ، والحرمان من العلاوة أو تأجيل موعد استحقاقها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ، على شاغلي الوظائف من أدنى الفئات إلى الفئة الثالثة . ويكون التظلم من هذه الجزاءات إلى رئيس مجلس الإدارة أو إلى جهة التظلم التي يحددها قراره بالتفويض بتوقيع الجراء ، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

ولرئيس مجلس الإدارة أيضاً سلطة توقيع الجزاءات السابقة على شاغلي الوظائف من الفئة الثانية وما يعلوها من العاملين ، على أن يصدق على هذه القرارات من رئيس مجلس إدارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال . ويكون التظلم من هذه الجزاءات للجهة التي قامت بالتصديق ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

ثانياً - أما الجزاءات الأخرى عدا الفصل من الخدمة فلرئيس مجلس الإدارة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة

(١) المادة ٦٠ من نظام العاملين بالقطاع العام ، معدلة بالقرار الجمهوري

السابعة ، ويطعن في الجزاء أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

ولرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعها على شاغلي الوظائف من الفئة السادسة حتى الفئة الثالثة ، على أن يصدق على قراره من رئيس مجلس إدارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال ، ويطعن في هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة . خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

أما بالنسبة للعاملين شاغلي الوظائف من الفئة الثانية فما فوقها ، فتوقعها المحكمة التأديبية المختصة .

ثالثاً - بالنسبة لجزاء الفصل من الخدمة - لرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة السابعة ، ويطعن في هذا الجزاء أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوماً من اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

أما شاغلي الوظائف من الفئة السادسة وما فوقها فإن المحكمة التأديبية المختصة هي التي توقع جزاء الفصل من الخدمة .

رابعاً - في جميع الحالات السابقة تكون القرارات الصادرة بالبت في التظلم ، وكذا أحكام المحاكم التأديبية نهائية وغير قابلة لأي طعن ، ماعدا أحكام الفصل من الخدمة الصادرة على شاغلي الوظائف من الفئة السادسة فما فوقها فيجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا ، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اعلان العامل بالحكم .

والطعون التي تقدم للمحاكم التأديبية أو المحكمة الإدارية العليا معفاة من الرسوم .

ج - بالنسبة الى العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة والشركات التشاركية :

يحدد بقرار من مجلس إدارة الجمعية أو الهيئة أو الشركة أو ممن يتولى الإدارة فيها حسب الأحوال ، من يختص بتوقيع الجزاءات على العاملين

الذين لا تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهرياً ، وبالتصرف في المخالفات التي تقع من العاملين الذين تجاوز مرتباتهم هذا الحد ، والتي ترى فيها النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً ، وباصدار قرارات الوقف عن العمل (١) . وفيما عدا ذلك من الجزاءات تختص بتوقيعه المحكمة التأديبية .

ج - المحاكم التأديبية عن المخالفات المالية

(١) أنواعها

٦٧٧ - تختص بمحاكمة العاملين المعيّنين على وظائف دائمة عن المخالفات المالية والإدارية محاكم تأديبية تشكل على الوجه الآتي :

أولاً - بالنسبة إلى العاملين المدنيين بالدولة من الدرجة الثانية (٢) فما فوقها ، والعاملين بالقطاع العام من الفئة الثانية فما فوقها : تختص بنظر قضاياهم

(١) المادة الثانية من القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ المشار إليه .

(٢) تفرق المادة ١٨ من القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم

النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية ، فيما يتعلق بالمحكمة التأديبية المختصة ، بين موظفي الدرجة الأولى فما فوقها ، وموظفي الدرجة الثانية فما دونها . ولما كان نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ السابق ذكره والذي حل محل نظام موظفي الدولة الصادر بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، قد جعل الدرجة الثانية الجديدة تساوى الدرجة الأولى القديمة ، والدرجة الثالثة الجديدة تساوى الدرجة الثانية القديمة (كما سبق القول) ، اقتضى ذلك التعديل الوارد بالن . كذلك كان القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ (م ٤) يترق كما سبق أن رأينا ، فيما يتعلق بالمحكمة التأديبية المختصة بمحاكمة العاملين بالمؤسسات والمؤسسات العامة بين الذين لا تجاوز مرتباتهم ثمانين جنيها شهرياً ، والذين تجاوز مرتباتهم هذا القدر ويجعل القضايا التأديبية للاولين من اختصاص المحاكم التي تحكم الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها ، وقضايا الآخرين من اختصاص المحاكم التي تحكم موظفي الدرجة الأولى فما فوقها . وقلنا انه بعد صدور نظام العاملين بالقطاع العام بالقرار الجمهوري رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ ، السابق ذكره ، وتساوى =

التأديبية محكمة واحدة مقرها بمبنى مجلس الدولة بالجيزة ومشكلة على النحو الآتى : وكيل مجلس الدولة أو أحد الوكلاء المساعدين ، رئيساً ، ومستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة ، وعامل من الدرجة الثانية على الأقل من الجهاز المركزى للمحاسبات (بالنسبة إلى التحالفات المالية وهى التى تمناها هنا) أو من الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة (بالنسبة إلى التحالفات الإدارية) : عضوين .

ثانياً - بالنسبة إلى العاملين المدنيين بالدولة من الدرجة الثالثة فما دونها ، والعاملين بالقطاع العام من الفئة الثالثة فما دونها : تختص بنظر قضاياهم التأديبية أربع محاكم ، ثلاث منها بالقاهرة ومقرها بمبنى مجلس الدولة بالجيزة ، والرابعة بمدينة الاسكندرية ومقرها بمبنى المحكمة الإدارية للمصالح العامة بمدينة الاسكندرية . وكل واحدة منها مشكلة على النحو الآتى : مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة ، رئيساً ، ونائب من مجلس الدولة ، وعامل من الدرجة الثالثة على الأقل من الجهاز المركزى للمحاسبات (بالنسبة إلى التحالفات المالية) ، أو من الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة (بالنسبة إلى التحالفات الإدارية) : عضوين .

وتختص محكمة الاسكندرية بنظر القضايا التأديبية للعاملين بالمصالح العامة والقطاع العام بمحافظات الاسكندرية والصحراء الغربية والبحيرة . أما المحاكم الثلاث الباقية فتختص واحدة منها بنظر القضايا التأديبية للعاملين برئاسة الجمهورية ، ورئاسة الوزراء ، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، والجهاز المركزى للمحاسبات ، ووزارات التخطيط ، والداخلية ،

==جدول المرتبات والعلاوات به بجدول المرتبات والعلاوات الملحق بقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، أصبحت المحكمة المختصة بمحاكمة العاملين المدنيين بالدولة من الدرجة الثانية فما فوقها هى المختصة أيضاً بمحاكمة العاملين بالقطاع العام من الفئة الثانية فما فوقها ، والمحكمة المختصة بمحاكمة العاملين المدنيين بالدولة من الدرجة الثالثة فما دونها هى المختصة أيضاً بمحاكمة العاملين بالقطاع العام من الفئة الثالثة فما دونها .

والخارجية ، والعدل ، والشئون الاجتماعية ، والعمل ، والشباب ، والسياحة ،
والارشاد القومى ، والرى ، واستصلاح الأراضى ، والصناعة والبتروىل
والثروة المعدنية ، والكهرباء والسد العالى ، والحربية ، والإنتاج الحربى ،
والمؤسسات والوحدات الاقتصادية التابعة لها .

وتختص المحكمة الثانية بنظر القضايا التأديبية للعاملين بوزارات التربية
والتعليم ، والتعليم العالى ، والبحث العلمى ، والثقافة ، والخزانه ، والتموين
والتجارة الداخلية ، والاقتصاد والتجارة الخارجية ، والمؤسسات والوحدات
الاقتصادية التابعة لها .

أما المحكمة الثالثة فتختص بنظر القضايا التأديبية للعاملين بوزارات الصحة ،
والمواصلات ، والنقل ، والإدارة المحلية ، والإسكان والمرافق ، والأوقاف ،
والزراعة والإصلاح الزراعى ، والمؤسسات والوحدات الاقتصادية التابعة لها .

ثالثاً - بالنسبة إلى العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر
بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية والعاملين بالشركات التى تساهم
فيها الحكومة أو المؤسسات والهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥ ٪ من رأس
مالها ولم يصدر قرار جمهورى باعتبارها من شركات القطاع العام ، والشركات
التي تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح ، تختص محكمة الاسكندرية
التأديبية بنظر القضايا التأديبية للعاملين بجهات تقع فى دائرة اختصاصها .
وتختص المحكمة التأديبية لرياسة الجمهورية بنظر القضايا التأديبية لغيرهم (١) .

(١) تعيين عدد احكام التأديبية ومقارها ودوائر اختصاصها وتشكيلها
يصدره قرار من رئيس مجلس الدولة ، بعد أخذ رأى مدير عام النيابة الادارية
(القرار بقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٥٨ ، م ١٩٨) . ويشارك من رئيس الجهاز المركزى
للمحاسبات ورئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة كل سنتين عضواً أصلياً وآخر
احتياطياً لكل محكمة أو أكثر ، فاذا غاب العضو الأصلى أو قام به مانع حل محله
العضو الاحتياطى ، ويجوز دائماً إعادة تدب الأعضاء (م ١٩ السابق ذكرها ،
الفقرتين الثانية والثالثة) . وقد عينت هذه المحاكم وحددت دائرة اختصاص كل منها
أول مرة بقرار من رئيس مجلس الدولة نشر بالعدد ٧٧ من الوقائع المصرية بتاريخ
٢ أكتوبر سنة ١٩٥٨ وعمل به من تاريخ نشره ، ثم أنشئت محكمة الاسكندرية =

وجلسات المحاكم التأديبية سرية ، ويجوز عقد الجلسة بصفة علنية إذا قرر ذلك رئيس المحكمة (م ٤٠ من اللائحة الداخلية) (١).

وتفصل المحاكم التأديبية في القضايا التي نحال إليها على وجه السرعة ، وبعد سماع أقوال الرئيس الذي يتبعه العامل المحال إلى المحاكمة أو من يندبه ، إذا رأت المحكمة محلاً لذلك (م ٢١ من القانون) .

(٢) الاختصاص والتحقيق والعاصمة

تحديد الاختصاص :

٦٧٨ - يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً للدرجة العامل وقت إقامة الدعوى ، وإذا تعدد العاملون المقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلام درجة هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً .

وتكون محاكمة العامل أو العاملين المتهمين بارتكاب مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبط بعضها ببعض ومجازاتهم ، على أساس اعتبارهم تابعين للجهة أو الوزارة التي وقعت فيها المخالفة أو المخالفات المذكورة ، ولو كانوا تابعين عند المحاكمة أو المجازاة لوزارات أخرى ، وإذا تعذر تعيين المحكمة على الوجه السابق تكون المحاكمة أمام المحكمة المختصة بالنسبة للوزارة التي يتبعها العدد

==التأديبية وحددت دائرة اختصاصها بقرار آخر نشر بالعدد ٤٥ من الوقائع المصرية بتاريخ ١٣ يونيه سنة ١٩٦٠ ، وعمل به من تاريخ نشره . وصدرت بعد ذلك عدة قرارات تعدل من عدد واختصاص المحاكم المختصة بنظر قضايا العاملين من الدرجة الثالثة فما دونها ، في كل مرة تنشأ فيها وزارات جديدة أو تعدل . وآخر قرار صدر منها ، القرار رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٨ بتاريخ ٦ مايو ونشر بالعدد ١٢١ من الوقائع المصرية بتاريخ ٣٠ مايو ، وعمل به من تاريخ نشره ، ومنه أخذ توزيع الوزارات والمؤسسات المذكور بالمتن .

(١) صدرت اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحاكم التأديبية بالقرار الجمهوري رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ ، ونشرت بالجريدة الرسمية ، العدد ٣٨ بتاريخ ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٥٨ .

الأكبر من العاملين ، فإذا تساوى العدد عينت المحكمة المختصة بقرار من رئيس مجلس الدولة .

التحقيق :

٦٧٩ - تجرى الرقابة الإدارية (١) - دون أن يخل ذلك بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق - الرقابة والتحريرات اللازمة للكشف عن المخالفات الإدارية والمالية (وهي التي تهمننا هنا) ، كما تقوم بفحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أية جهة رسمية عن مخالفة القانون ، أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ، وتفحص كذلك ما تثبت جديده من شكاوى الأفراد والهيئات ، وإذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق ، أحيلت الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة حسب الأحوال باذن من رئيس الرقابة الإدارية أو من نائبه وعلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة افادة الرقابة الإدارية بما ينتهى اليه التحقيق . ولعضو النيابة الإدارية عند اجراء التحقيق أن يطلع على ما يراه لازماً من الأوراق بالوزارات والمصالح (٢) ، وله أن يستدعى الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين ، وتسرى على الشهود الأحكام المقررة في قانون الاجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة بما في ذلك الأمر بضبط الشاهد واحضاره (٣) .

ويموز للعامل أن يحضر بنفسه جميع اجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق لإجراؤه في غيبته .

(١) قرار بقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ باعادة تنظيم الرقابة الادارية (الجريدة الرسمية العدد ٦٢ بتاريخ ١٦ مارس سنة ١٩٦٤) .

(٢) إذا امتنعت الوزارات والمصالح عن تقديم الأوراق التي يرى عضو النيابة الادارية أنها لازمة للتحقيق عرض الأمر على الوزير أو الرئيس المختص لابت فيه .

(٣) إذا كان الشاهد مريضاً ، أو لديه ما يمنعه من الحضور ، جاز سماع الشهادة في محل وجوده . فإذا انتقل إليه عضو النيابة وتبين له عدم صحة العذر ، جاز اعتبار الشاهد ممتنعاً عن الشهادة .

وللمدير عام النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكلاء في حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل العاملين المنسوبة اليهم المخالفة المالية أو الإدارية ، إذا وجدت مبررات قوية تدعو إلى ذلك ، ويجب أن يكون الإذن كتابياً وأن يباشر التحقيق أحد الأعضاء الفنيين (١) ، أما أماكن العمل وغيرها مما يستعمله العاملون الذين يجرى معهم التحقيق في أعمالهم ، فيجوز لعضو النيابة الإدارية أن يقوم بتفتيشها في جميع الأحوال .

ويجب تحرير محضر بحث التفتيش ونتيجته ووجود العامل أو غيابه عند إجرائه .

وإذا اقتضت مصلحة التحقيق وقف العامل فلمدير عام النيابة الإدارية أو أحد وكلائها أن يطلب وقفه . ويكون الوقف بقرار من الوزير أو وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة ، كل في دائرة اختصاصه (٢) ، بالنسبة إلى العاملين المدنيين بالدولة ، ومن رئيس مجلس الإدارة بالنسبة إلى العاملين بالقطاع العام . ولا يجوز أن تزيد مدته عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة . ويرتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف مرتبه ،

(١) يباشر التفتيش أحد أعضاء النيابة بحضور الشخص المراد تفتيشه أو من ينوبه عنه كلما كان ذلك ممكناً ، فإذا لم يكن ميسوراً ، يجب أن يحصل التفتيش بحضور شاهدين بالغين من أقاربه أو من القاطنين معه أو من الجيران ويراعى هذا الترتيب بقدر الإسكان ووثبت ذلك بالمحضر .

وإذا وجد القائم بالتفتيش في المنزل أثناء تفتيشه أوراقاً محتومة أو مغلقة بأية طريقة فلا يجوز فضاها ، بل توضع في حرز ، ولعضو النيابة الحق وحده فضاها والاطلاع على الأوراق ، على أن يتم ذلك إذا أمكن بحضور صاحب الشأن ، ويدون ملاحظاته عليها ويرد ما لا يكون لازماً للتحقيق ، ويعرضها بكل ذلك .

(٢) إذا لم يوافق الرئيس الإداري المختص على طلب وقف العامل عن عمله وجب عليه إبلاغ مدير عام النيابة الإدارية بمبررات امتناعه ، وذلك خلال أسبوع من طلبه ، والمدير العام للنيابة الإدارية أن يعترض لدى الوزير أو وكيل الوزارة المختص لاتخاذ ما يراه من قرارات في هذا الشأن .

ابتداء من اليوم الذى يحال فيه للمحكمة ، ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف باقى مرتبه ، فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف المرتب كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع فى شأن نصف مرتبه . وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها . فإذا برىء العامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الانذار ، صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من مرتبه . فإن عوقب بعقوبة أشد تقرر السلطة التى وقعت العقوبة ما يتبع فى شأن المرتب الموقوف صرفه .

التصرف فى التحقيق :

٦٨٠ - إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق ، أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز ١٥ يوماً ، أحالت أوراق التحقيق إلى الوزير ، أو من يندبه من وكلاء الوزارة ، أو الرئيس المختص ، الذى له أن يصدر قراراً بالحفظ أو يوقع الجزاء .
وإذا رأت الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحاكمة ، أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة .

ونخطر رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات بقرار الجهة الإدارية إذا كانت المخالفة مالية (١) ، وله خلال ١٥ يوماً من تاريخ إخطاره أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية (٢) . وعلى النيابة الإدارية فى هذه الحالة

(١) لا تعرض الجزاءات والعقوبات عن المخالفات المالية على الجهاز المركزى للمحاسبات قبل عرضها على الوزير المختص ، إذ أن ممارسة الوزير لسلطاته - فيما يختص بقرار الجزاء الذى يصدره وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة ، إنما يقصد به أن يصبح القرار نهائياً ، هذا إلى أن عرض الموضوع على الوزير المختص قد يمنع من الالتجاء إلى المحاكمة التأديبية التى قد يقررها رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ، وذلك إذا ما شدد الوزير العقوبة إلى القدر الذى قد يراه رئيس الجهاز كافياً ، الأمر الذى يبسط الاجراءات بدلاً من أن يطيلها .

(٢) وفى هذه الحالة يجب أن يكون طلبه مسيئاً ، وأن تخطر به فى الوقت ذاته الجهة الادارية التى أصدرت القرار .

مباشرة الدعوى التأديبية خلال الخمسة عشر يوماً التالية (١) .

وإذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة ، جاز لمدير عام النيابة الإدارية اقتراح فصل العامل بغير الطريق التأديبي ، وفي هذه الحالة يفصل العامل بقرار من رئيس الجمهورية ، بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص .

أما إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية ، أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة ، وتتولى هذه التصرف في التحقيق واستيفاء إذا تراءى لها ذلك ، على أن يتم هذا على وجه السرعة .

تعريك الدعوى التأديبية :

٦٨١ - أما إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء يجاوز

الخصم من المرتب لمدة تتجاوز ١٥ يوماً ، وكذلك إذا طلب رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات تقديم العامل إلى المحكمة التأديبية في الحالة السابق ذكرها بالفقرة السابقة ، أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى المحكمة المختصة مع اخطار الجهة التى يتبعها العامل بالاحالة .

وتتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة إلى العاملين المعيّنين على وظائف دائمة .

ويتولى الادعاء أمام المحاكم التأديبية أحد أعضاء النيابة الإدارية .

وترفع الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بإبداء أوراق التحقيق وقرار الاحالة بسكرتارية المحكمة المختصة ، ويتضمن قرار الاحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى العامل .

المحكمة :

٦٨٢ - يحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى ، وتتولى سكرتارية

(١) ليس لرئيس الجهاز المركزى للمحاسبات أن يطلب من رئيس المصلحة التابع لها العامل مجازاته عن المخالفات المالية التافهة بالإنذار أو الخصم لغاية خمسة عشر يوماً ، وسلطته مقصورة على طلب اقامة الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية ان كان لها وجه .

المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الاحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق . ويكون الاعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول .

وللمحكمة استجواب العامل المقدم للمحاكمة ، وسماع الشهود من العاملين وغيرهم ، ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين ، ويعامل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور ، والامتناع عن أداء الشهادة ، أو شهادة الزور ، بالأحكام المقررة لذلك . وتحرم المحكمة محضراً بما يقع من الشاهد وتحويله إلى النيابة العامة ، إذا رأت أن في الأمر جريمة .

وإذا كان الشاهد من العاملين جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالانذار أو بالخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين ، وذلك إذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى وخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى ، أو إذا امتنع عن أداء الشهادة .

كما يجوز للمحكمة في جميع الأحوال أن تأمر بضبط الشاهد واحضاره . وللعامل أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه ، وله أن يوكل عنه محامياً مقيداً أمام محاكم الاستئناف ، وأن يبدى دفاعه كتابة أو شفويًا ، كما أن للمحكمة أن تقرر حضور المتهم بنفسه ، وإذا لم يحضر بعد خطاره بذلك تجوز محاكمته والحكم عليه غيابياً .

وتصلر الأحكام مسببة ، ويوقعها الرئيس والأعضاء الذين أصلدروها ، وهي نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا ، ويرفع الطعن وفقاً لأحكام المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة .

ويعتبر من ذوى الشأن في حكم المادة المذكورة رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ، ومدير عام النيابة الإدارية ، والعامل الصادر ضده الحكم .

وفي حالة الفصل من الوظيفة يجب على رئيس هيئة مفوضى الدولة أن يقيم الطعن إذا قدم إليه الطلب من العامل المفصول .

م سقوط الدعوى التأديبية :

٦٨٣ - تسقط الدعوى التأديبية بمضى ثلاث سنوات من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة (١). وتنقطع هذه المدة بأى إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة ، وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء . وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين ، ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة . ومع ذلك ، إذا كون الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية الا بسقوط الدعوى الجنائية (المادة ٦٦ من نظام العاملين المدنيين بالدولة ، الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ السابق ذكره)
العامل الذى يترك الخدمة :

٦٨٤ - تجوز إقامة الدعوى التأديبية عن المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق الخزانة على العامل الذى يكون قد ترك الخدمة لأى سبب كان وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة ، وفى هذه الحالة يجوز للحكم عليه بأحدى العقوبات الآتية :

(١) خصم مبلغ لا يقل عن خمسة جنهات ولا يجاوز المرتب الإجمالى الذى كان يتقاضاه العامل فى الشهر وقت وقوع المخالفة ، (٢) الحرمان من المعاش لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ، (٣) الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع .

ويستوفى المبلغ المنصوص عليه فى (١) و (٢) بالخصم من معاش العامل فى حدود الربع شهرياً أو من مكافأته أو من المال المدخر أن وجد ، أو بطريق الحجز الإدارى .

أما العامل الذى يبدأ فى التحقيق معه ، ويترك الخدمة لأى سبب من

(١) هذا بالنسبة إلى العاملين المدنيين بالدولة ، أما بالنسبة للعاملين بالقضاء العام فقد نصت المادة ٧٠ من نظامهم الصادر بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ بعد تعديلها بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧ على أن تسقط الدعوى التأديبية بمضى سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة ، وتسقط هذه الدعوى فى كل حالة بانقضاء ثلاث سنوات من يوم وقوع المخالفة .

الأسباب ، فستمر محاكمته التأديبية ، ويجوز في هذه الحالة وقف بعض المعاش أو المكافأة عما لا يجاوز الربع بقرار من المحكمة التأديبية المختصة إلى حين انتهاء المحاكمة وتطبق عليه العقوبات السابقة التي تطبق على من ترك الخدمة .

د - نحو العقوبات التأديبية

٦٨٥ - تمحى العقوبات التأديبية التي توقع على العامل بانقضاء الفترات الآتية (١) :

- (١) سنتان في حالة الانذار أو الخصم من المرتب عن مدة لا تتجاوز خمسة أيام.
- (٢) ثلاث سنوات في حالة الخصم من المرتب عن مدة تزيد على خمسة أيام.
- (٣) أربع سنوات في حالة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها .
- (٤) ست سنوات بالنسبة إلى العقوبات الأخرى عدا عقوبتي العزل والاحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبي .

ويتم المحو في هذه الحالات بقرار من لجنة شئون العاملين ، إذا تبين لها من التقارير المقدمة عن العامل أن سلوكه وعمله منذ توقيع الجزاء كانا مرضيين ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة إلى المستقبل ، ولا يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له ، وترفع أوراق العقوبة من ملف خدمة العامل (المادتين ٧١ و ٧٢ من نظام العاملين المدنيين بالدولة ، السابق ذكره) .

(١) كانت هذه الفترات هي الفترات ذاتها بالنسبة للعاملين بالقطاع العام (م ٧٣ من نظام العاملين بالقطاع العام) ، لكن القرار الجمهوري رقم (٨٠٢ لسنة ١٩٦٧ عدلها بالنسبة اليهم فأصبحت كالآتي : (أ) سنة في حالة الانذار أو الخصم من المرتب أو الوقف عن العمل (ب) سنتان في حالة تأجيل العلاوة والحرمان منها ، (ج) ثلاث سنوات بالنسبة إلى العقوبات الأخرى عدا عقوبة الفصل بحكم أو بقرار تأديبي .

ويتم المحو بقرار من رئيس مجلس الإدارة أو من يفوضه بشرط أن يكون سلوك العامل وعمله مرضيين استناداً إلى ملف خدمته ، وما يديه الرؤساء عنه ، ويترتب على محو الجزاء هنا أيضاً اعتباره كأن لم يكن بالنسبة إلى المستقبل ، وترفع أوراق العقوبة من من ملف خدمة العامل » .

الفهارس

فهرس مرتب على الحروف الهجائية

١٨٧	الداخلي
١٩١	الدولى
١٩٠	غير المقصود
١٨٨	المقصود
١٩٧	اتفاقات دولية مع مصر
١٩٢	تقرير الخبراء الاقتصاديين
١٩٣	تقرير الخبراء الفنيين
١٨٧	تكرار الضرائب
٤٦٤	أسيتية النفقات (م)
٣٢٠	استثمار (ق)
١٣١	استغلال مباشر
	استهلاك :
٣٦٠-٣٥٥	الدين العام
٣٥٧	بالشراء من البورصة
٣٥٨	بالفائدة المركبة
٣٥٦	بالقرعة
٣٥٦	على أقساط سنوية
٣٥٨	صندوق الـ
٣٠٠, ٢٩٨	ضرائب على الـ
٢٦٨	قسط الـ (ض)
٢٩٢	أشترائية (ض ترككات)
٢٥٧	أطيان (ضريبة الـ)
٧٢, ٦١	اعانات (ن)
١٦٧	اعباء عائلية (ض)
٣٢٩, ٦٥	اعتماد دائم (ن، م)
	اعتمادات :
٤٣٢	ارتباط (م)
٤٩٦	إضافية (م)
٤٦١	البرامج (م)

الأرقام تشير إلى الصفحات ، وحرف
« ر » يعنى « راجع » ، وحرف « هـ »
يشير إلى أن الموضوع موجود بالهامش ،
وحرف « ض » إلى أنه متعلق بالضرائب
و « ق » إلى القروض ، و « م » إلى
الميزانية ، و « ن » إلى النفقات العامة .

ا

١٧	ابن خلدون
١١٧-١١٠	إتاوة (ر : مقابل تحسين)
٢٢٤	اتفاقات دولية (ض)
٢٨٤, ٢٣٥	احتكار (ض)
٣٠٢-٣٠٠	احتكارات مالية (ض)
٨	أحصاء مالى
١٠٤, ١٧٩, ١٥٠, ١٤٩, ٧٥	أدخار
٣٥٩, ٣٣١	أرباح استثنائية (الضريبة على الـ)
٢٩٧	أرباح تجارية وصناعية (الضريبة
	على الـ)
٢٥٧	أرباح عارضة (ض)
٢٦٨	أرباح غير تجارية (الضريبة
	على الـ)
٢٥٨	أذن الخزنة :
	الادخار ، التحرير ،
٣٢٧	الدفاع الوطنى
٣٤٤, ٣٣٤, ٣٢٦	العادية
٣٢٨	غير العادية
٣٢٨	فى مصر
٥٠١	ارتباط (م)
١٩٨-١٨٥	ازدواج الضرائب
١٨٦	الاقتصادى

بنك الدولي للإنشاء والتعمير (ال) ٣٣١
بورصة (اصدار سندات في ال) ٣٤٤

ت

تأجيل الديون ٣٦١
تاريخ مالي ٨
تأميم ٢٨٤, ١٣٢
تبديل الديون العامة ٣٤٨-٣٥٥
- اجباري ٣٤٩
- اختياري ٣٤٩
- دون التكافؤ ٣٥٣
- شروطه ٣٥٠
- على التكافؤ ٣٥٢
- مستتر ٣٤٩
- مع دفع فرق ٣٥٣
تبلغ من الغير (ض) ٢٥٣
تجارة عابرة (رسوم ال) ٣٠٤
تجديد الدين ٣٨٤
تجميد الاعتمادات (ق) ٣٦١
تجميد الضريبة ٢٣٨
تجميد كويونات الدين ٣٦٠
تحصيل الضريبة ٢٥٦
تحصيل (عمليات ال) (م) ٤٩٩
تحضير الميزانية ٤٥٧
تداول (ضرائب على ال) ٣٠٦
تركات (ضريبة على ال) ٢٥٨
تسجيل (رسوم ال) ٣٠٧, ٢٥٩
تسوية الضريبة ٢٤٩
تسوية (م) ٥٠١
تشريع مالي ٨
تصاعد الضريبة :
- بالختم ٢١١
- بالشرائح ٢١٠
- بالطبقات ٢٠٨
- في اتجاه أو أكثر ٢١٢

- تحديدية (م) ٤٦٠
- تقديرية (م) ٤٦٠
- تكميلية ٤٩٦
- جزئية (انجلترا) ٤٩٦
- دفع ٤٣٢
- غير عادية ٤٩٧
- مستمرة ٤٣٢
تعديل ال - ٤٨٦
أعزب (ض) ٢٨٦
افلاس الدولة ٤٦٩, ٣٦٠
اقتصاد مختلط (شركات ال) ١٣٢
اقرار الممول (ض) ٢٥٢
اقطاع (نظام اقطاعي) ١٢
اكتساب (في قرض) ٣٤٢
- بالزيادة ٣٤٣
- بالنقص ٣٤٣
- مصرفي ٣٤٣
الترام (تحصيل الضرائب) ٢٥٦
الترام (م) ٥٠١
امتياز (حق ال) ٢٥٩
امتيازات أجنبية ١٨٣, ٩٢
اسر بالدفع (م) ٥٠١
إنتاج (رسوم-) ٣٠٦, ٣٠١
انتشار الضريبة ٢٤٣
إيراد القيم المتقولة (ض) ٢٥٧
إيراد مرتب لدى الحياة (ق) ٣٥٤
ايرادات عامة ٣٠٨-١٠٧
- اقتصادية وسيادة ١٢٠
- عادية وغير عادية ١١٩
أيلولة (رسوم-) ٣٠٨

ب

بطالة اجبارية ١٥٠, ٢٣
بطالة اختيارية ٢٤

ح

٤	حاجات خاصة
٤	حاجات عامة
٥٢٦,٥٥٥,٤١٠	حساب ختاي (ال)
٤٣٥	حساب الخزانة (م)
٤٣٥	حساب السنة المالية (م)
٥٢٥	حسابات الامانات (م)
٥٢٥	حسابات التسوية (م)
٥٢٥	حسابات جارية (م)
٤٥٢	حسابات خاصة على الخزانة (م)
٥٢٥	حسابات العهد (م)
٤١١	حسابات قومية (م)
٢٢٤	حيس (ض)
٢٥٩	حجز إداري (ض)
٢٨١,٢٧٥,٢٥٣	حجز عند النج (ض)
١٦٦	حد أدنى للدخل (اعفاؤه)
٢٠	حرب (ال العالية الأولى)

خ

٤	خدمات
٦	— أساسية
٦	— اضافية
٤	— خاصة
٤	— عامة
٤	— غير قابلة للتجزئة
٤	— قابلة للتجزئة
١٧	خراج (كتاب ال)
٥٠٢	خزانة عامة (م)
٥٠٢	عمليات ال
٤٧٩	وزير ال
٥٠٣	وظيفة ال

د

١٢٢	دائرة منية (ال)
٢٦٦,٢١٤	دخل
٢٦٥	— تكليفي

٢٠٨	— مستمر
١٥٦,٩٢	تضامن اجتماعي
٣٢١,٣٢٠,٣١٣,١٥٣,١٩	تضخم
٤٦٩,٣٢٧,٣٢٣	
٢٨٥	تعاون (جمعيات ال)
٤٦٢	تقدير الايرادات (م)
٤٥٩	تقدير النفقات (م)
٢٥٢	تقدير مباشر (ض)
١٨٧	تكرار الضريبة (ض)
٣٠١	تليفزيون (ضريبة ال)
٢٠١,١٦٨	تمييز بين الدخل (ض)
٢٨٨,	
٢٢٠,٢١٩,٢٠٦	تهرب من الضريبة
٢٩٣,٢٢٤	

٣٠٥	تهريب
٣٦٠	توقف عن الدفع (ق)

ث

١٠٧	ثمان خاص
١٠٩	ثمان عام

ج

٣٣٨,٣٣٤	جائزة سداد (ق)
٣٣٩	جائزة نصيب (ق)
٣٠٤	جباية الضريبة عينا
٢٨٣,٢٥١	جفاف (ض)
٣٠٦,٣٠١,٢٢٢	جمرك (ضريبة)
٢٨٥	جمعيات تعاونية
٩٥	جهاز المركز للتدريب (ال)
	جهاز المركز للمحاسبات (ال)
٥٢٨	اجراء المراجعة
٥٢٤	اختصاصات ال
٥٢٠	إدارات ال
٥٢٢	تشكيل ال
٥٢٩	تقارير ال
٥٣٠	نقد نظامه

(ر : قرض عام أيضاً)

— لأجل ٣٥٥,٣٤٦

— مائر ٣٢٥

— مثبت أو مسجل ٣٢٩

— مستديم أو مؤبد ٢٤٥,٣٢٩

٣٥٨,٣٥٥,٣٤٧

— استهلاك الـ ٣٦٠-٣٥٥

— تبديل الـ ٣٥٥-٣٤٨

— تثبيت الـ ٣٤٧,٣٢٨

— توقف عن دفع الـ — ٣٤٩,٣٤٨

٣٦٠

دين مصر العام — نشأته ٣٧٤

— أذون الخزنة ٤٠٣,٤٠٢,٥٨٠

— الإصلاح الزراعى ٣٨٩

— الانتاج ٣٩٣

— أجهزة التأمين والادخار ٤٠٤

— التمويل الخارجى ٣٩٨

— الجزية ٣٧٩

— خارجى ٣٩٩

— الدائرة السنية ٣٥٥

— الدومين ٣٥٥

— السائر أو الطاقى ٣٩٩

— الشراكات المؤممة ٣٩٠

— فلسطين ٣٨٩

— القطن ٤٠٠,٣٨٧

— المضمون ٣٧٩

— الممتاز ٣٥٥

— الموحد ٣٥٥

— الوطنى ٣٨٤,٣٥٥

— تبديل الدين ١٩٤٣ ٣٨٢

— تصفية الديون ٣٧٨

— صندوق الدين ٣٧٥

و

راجعية الضريبة ٢٢٥

— غير مكتسب ٢٨٠,٢٧٥

— فرعى أو نوعى ٢٧٠

— كلى ٢٧٠

— (محاسبية) ٢٢٧

— مختلط ١٦٨

— مكتسب ٢٨٠,٢٧٥

— استعالات الـ ٢٦٩

— تكاليف الـ ٢٦٩

دخل (ضرائب الـ) :

— ضريبة ذات فروع ٢٧٠

— ضريبة تكميلية ٢٧٠

— ضريبة عامة ٢٧١

— ضريبة موحدة ٢٧٢

— فى الاتحاد السوفيتى ٢٨٣

— فى ألمانيا ٢٨٢

— فى إنجلترا ٢٧٤

— فى فرنسا ٢٧٧

— فى كندا ٢٨٠

— فى الولايات المتحدة ٢٧٦

— دخولية (عوائد الـ) ٣٠١

— دروباك (ض) ٣٠٤

— دستور الحقوق ١٦٨٨ ٤٢٤

— دفع (الـ) (م) ٥٠١

— دمنغة ٣٠٧,٢٥٨

— على قيمة الأوراق المالية ١٦٩

٣٠٠,١٨٨

— نقابات المهن (ض) ١١٧

— دورة اقتصادية ١٥٣,٨٨,٢٣,٢٢

— دوسين ١٢١

— تجارى ١٢٩

— صناعى ١٢٧

— عام وخاص ١٢١

— عقارى ١٢٢

— منقول ١٢٦

دين (الـ العام) :

٣٤٠	رأس المال (ضرائب على -)	٢٨٧
٣٤٠	استثنائية	٢٩٠
٤٣٣	تكميلية	٢٨٩,٢٨٨
٤٣٣	غير عادية	٢٩١-٢٨٩
٤٣٥	وحيدة	٢٨٩,٢٨٨
٣٢٧	رد ضريبة الانتاج	٣٠٦
٣٠١	رد الضريبة الجبركية	٣٠٤

١٤٣-١٣٤,١١٨,١٠٩	رسم
٣٠٨,٢٩١,٢٥٨	رسم أيلولة
	رقابة على تنفيذ الميزانية

ص

٥٠١	صرف (عمليات الـ) (م)
---------------	----------------------

ض

٣٠٨ - ١٤٤,١٠٨,٦	ضريبة
	اضافية على الأرباح
١٩٠	التجارية
١٩٠	اضافية للاطيان
	اضافية على أعضاء مجالس
١٨٩	ادارة الشركات
	اضافية على الصادر
١٩٠	والوارد
٢٠٢-١٩٩,١٥٠,١٧٤	تصاعدية
٢٥٤	تحديدية أو قياسية
٢٢٢,٢١٢,١٧٤,١٥١	تركبات

٢٩١ - ٢٩٥

٢١٣	تنازلية
٢٥٤	توزيعية
٢٢	جبركية
٢٤٠,٢٣٤,٢٢٨,١١٧	خاصة
١٤٥	الدم
٢٨٦	زراعية (الاتحاد السوفيتي)
٢٦٥,١٦٥,١٦٣	شخصية
٢٤٠,٢٢٨	عامة
١٥١	على الاستهلاك

٥٠٨	إدارية
٥١٢	برلمانية
٥١٣	(انجلترا وفرنسا ومصر)
٥١٤	بواسطة هيئة مستقلة
	انجلترا ٥١٤ وفرنسا

٥١٦ ومصر ٥١٨

٣٠٠	رقم الأعمال (الضريبة على -)
١٦١	نوع (ض)

ز

٢٩٥	زيادة القيمة (الضرائب على)
---------------	----------------------------

س

٩٠	سكان (ازدياد السكان)
٣٠٤	سماح مؤقت (ض)
٣٣٧,٣٢٨	سندات
٣٣٨	اسمية، لحاملها، مختلطة
٣٤١٥	
٣٤١	تأمين ضد انخفاض العملة
٣٣٧	سعر الاصدار
٣٥٢,٣٥١,٣٣٧	سعر التكافؤ
٣٣٦	سعر الفائدة

ع

- عجز نقدي ٣٢٤
عجز مالى ٣٢٥
عجز مقصود (م) ٤٧٤, ٤٧٣, ٢٦ —
٤٧٨
عقارات مبنية (ضريبة الـ) . . ٢٥٧
عقد اجتماعي (نظرية الـ) . . ١٥٣
علمه (انجيار الـ) (ق) . . . ٣٦١
علاج العاملين على نفقة الدولة ٨٥٣
عمالة ٣٢٠, ٣١٩, ١٥٠, ٢٤, ٢٣, ٢٢

غ

- غرامة ٢٢٤, ١١٩
غش ضريبي ٢٢٠
غير مقيم (ض) ٢٨١, ٢٧٣

ف

- فردة (الـ) ٢١٤
فيزيوقراطيون (الـ) ١٦٠, ١٥٩, ١٣
١٧٢ هـ

ق

- قاعدة الزيادات (م) . . . ٤٦٣
قاعدة السنة قبل الأخيرة (م) ٤٦٣
قانون البراسج (م) . . . ٤٦٢
قانون فاجنر (ن) ٨٤
قرض عام ١٨, ٩٦, ١٤٦, ٣١١, ٤٠٥ —
(ر: دين عام أيضاً)
— اجباري ٣٢٢
— اختياري ٣٢٤
— خارجي ٣٣٠
— داخلي ٣٣٠
— مستديم أو مؤبد . . . ٣٤٥
— وطني ٣٢٣
الآثار الاقتصادية للاعتراض :
— من الأفراد ٣٦٣

- على الأشخاص ٢١٤
— على رأس المال . . . ٢١٥
— عينية ٢٦٤, ١٦٤, ١٦٣
— غير عادية ٣١٢
— غير مباشرة ١٨٠, ١٧١, ٢١

٢٨٤, ٢٦٤, ٢٠٥

- مباشرة ٢٦٦, ١٨٠, ١٧١, ٢١
٣٦٣, ٢٨٤

- سوحدة ٢٦٥
— نسبية ٢٦٥, ٢٦٤, ٢٠٢
— نصف شخصية . . . ١٦٣
— نوعية ٣٠٣
— واحدة ١٥٨, ١٣

- إزدواج الـ — ١٩٥—١٨٥
أعفاء من — ١٨٢
أعفاء الأمم المتحدة . . ١٨٤
— جامعة الدول العربية . ١٨٤
السفارات والقنصليات ورجالها ١٨٣
تأثير الضرائب على :

- الاستهلاك ٢١٦
— الأسعار ٢١٦
— الانتاج ٢١٧
— التوزيع ٢١٨
تعدد الضرائب ١٦٢
تكرار الضرائب ١٨٧
سعر الضريبة ٢٠٣
عمومية الضريبة . . . ١٨١
المساواة أمام الضريبة . ١٩٨
مصادر الضريبة ٢١٥
المقارنة بين الضريبة والقرض ٣١٥
نقل عبء الضريبة . . . ١٧٢
ضمان اجتماعي ٦٢

ط

- طبيعيون (الـ) ١٦٠, ١٥٩, ١٧٢ هـ
طعن (طرق الـ) (ض) . . . ٢٦١

محكمة التأديبية للمخالفات المالية	٣٦٣	— من بيوت الادخار والتأمين .
٥١٨ (ال) فرنسا	٣٦٣	— من البنوك التجارية
٥١٦ محكمة المحاسبة (فرنسا)	٣٦٤	— من البنك المركزي
٥٥٢ نحو العقوبات التأديبية .	٣٦٥	— اتفاق الأموال المقرضة . . .
مخالفات مالية :	٣٧٠	— تسديد القرض
٥٤٥ الاختصاص والتحقق والمحاكمة	٣٧٢	— على توزيع الدخل القوي . . .
٥٣٦ أنواع الـ	٣٣٣	— اصدار الـ
٥٣٧ الجزاءات	٣٣٩	— اعفاء من الضرائب
٥٤٩ تحريك الدعوى	٣١٨	— نقد الـ
٥٥١ سقوط الدعوى	٣١٩	— في المالية العامة التقليدية
٥٥١ العامل الذي يترك الخدمة	٣٢٠	— في المالية العامة الحديثة .
٥٤٢ المحاكم التأديبية عن الـ	٢٦١	قضاء إدارى
٥١٩ المحاكمة	٢٥٦,٢٤٨	قواعد الضريبة لادم سمث
٦ مرافق عامة (ال)	٣٠٨	يعة مضافة (ضريبة على الـ)
٦ أصلية		
٦ اضافية		
٥١٤,٥١٣ مراقب محاسب عام (انجلترا)		
١٢٢ مراقبة أسلاك البرى الحرة . . .		
٥٠٨ مراقبة تنفيذ الميزانية		
٢٥٨ مرتبات وأجور (ض)		
٢٢٩ مرونة الطلب والعرض (ض) . . .		
١١٣ مزلقات (مجازات سطحية)		
مسكن :		
١٥١ — شعبية		
١٥٢ — مدينة العمال بامبابية . . .		
١٥٢ اعفاء الـ		
٩٨ مسئولية الدولة		
٣٣٤ مسئولية وزارية		
٣٠٠ مشتريات (الضريبة على الـ) . .		
٨٥ مشروعات عامة		
١٣٠ أساليب إدارة الـ		
٣٢١,٣٢٠ تمويل الـ		
٢٢٤,١٤٧,١١٩ مصادرة		
١٢٣ مصلحة الأملاك الأميرية		
٤٩٩,٢٥٧ مصلحة الأموال المقررة . . .		
(٣٦)		
	٢٣	كساد
	٢٣,٢٠	الـ — الكبير
	٣٣٨	كوبونات
	م	
	٥٠٤,٣١٢,٩٦	مال احتياطي
	٣١٢	— حربي
	١٠	مالية خاصة
	٨	مالية عامة (علم الـ)
	٣١٣,٣٥,١٨	الفكرة التقليدية للـ
	٣١٤,٣٥,٢٠	الفكرة الحديثة للـ
	١٧	الـ — الاشتراكية
		مبانى المؤسسة المصرية العامة
	٥٩	للقاولات الـ —
	٣٠٠	مبيعات (الضريبة على الـ) . .
	١١٤,١١٣	مجارى
	١٢٦	— المياه
	٢٦١	مجلس الدولة
	٥١٠	محاسبة (ديوان الـ)
	٤١٢	— قومية (م)

ميزانية ٢٠, ٢٢, ٢٣, ٢٦, ٤١, ٤٠, ٩٠-٤٠٩

٥٥٢

- الأعمال ٧٢
- الخدمات ٧٣, ٧٠
- الخدمات العامة ٤٤٣
- تنمية الانتاج القسوى ٤٤٠
- الجمهورية العربية المتحدة ٤٤٩
- رأسمالية ٤٣٢
- شهرية ٤٩٣
- صناديق التمويل الخاصة ٧٣
- غير عادية ٤٣٨
- قومية (ال) ٤١١
- في المالية العامة الحديثة ٤٢٥
- مستقلة ٤٤٥
- ملحقة ٤٤٥
- المؤسسات الاقتصادية ٧٣
- النفقات القابلة للتحويل ٤٥٢
- نقدية (ال) ٤١٣
- الهيئات العامة ٧٣
- الهيئات العامة المستقلة ٤٥٠
- اعتماد الـ ٤٨٤
- الايرادات ٤٩٢
- النفقات ٤٩٢
- في إنجلترا ٤٨٧ ، في
ج.ع. ٤٨٩ م. ، في فرنسا
٤٨٨
- أهمية الـ الاجتماعية والاقتصادية ٤٢١
- أهمية الـ السياسية ٤٢١
- أهمية الـ القانونية والمالية ٤١٤
- تحضير الـ ٤٥٧
- التكييف القانوني للـ ٤١٤
- تنفيذ الـ ٤٩٩
- توازن الـ ٤٦٧

- مصلحة الجمارك ٥٠٠, ٢٥٧
- مباحة الضرائب ٥٠٠, ٢٥٧
- مظاهر خارجية (ض) ٢٥٠
- معاش ٥٤
- صندوق المعاشات ٥٦
- الهيئة العامة للتأمين والمعاشات ٥٨
- معهد الادارة العامة ٨٩٥, ٩٤
- معهد الادارة المحلية ٨٩٥
- معهد القوى للإدارة العليا (ال) ٨٩٥
- مقابل التحسين ١١٠-١١٧, ٢٩٧
- مقاصة (ض) ٢٦٠
- مقيم (ض) ٢٨١, ٢٧٣
- مكتب العربي للتصميمات والاستشارات
- الهندسية (ال) ٨٥٩
- مكلف فعلى (ض) ٢٢٥
- مكلف قانونى (ض) ٢٢٥
- ممارسة (ن) ٦٠
- مناجم ١٢٤
- منافسة اقتصادية ٨٩
- منافسة كاملة (ض) ٢٢٧
- منافسة (ن) ٦٠
- لائحة المناقصات والمزايدات. ٨٦٠
- منطقة حرة (ض) ٣٠٥, ١٨٤
- منسح (ن) ٨٩
- مؤتمر التجارة والعمالة (هافانا) . ٢٦
- المؤتمر الاقليمي للضرائب ١٩٥
- المؤسسة المالية الدولية(ق) ٣٣٢
- المؤسسة المصرية العامة لمقاولات
- الانشاءات المدنية ٨٥٩
- المؤسسة المصرية العامة لمقاولات
- المبانى ٨٥٩
- موطن (ال) ١٩٥
- ميزان (ال) ٤١١

٦٦ . . . عادية (فرنسا) —	٤٣٠ . . . منوية (قاعدة الـ) —
٤٦ . . . عادية وغير عادية —	٤٥٤ . . . عدم التخصيص (قاعدة) —
٤٩ عمومية —	٤٩٤ . . . عمل بالـ — القديمة (الـ)
٥٠ قومية —	٤٥٢ . . . عمومية (قاعدة الـ) —
٥٠ محلية —	٤١٩ ملحقات الـ —
٤٧ . . . منتجة وغير منتجة —	٤٢٣ نشأة الـ —
٤٨ . . . نافعة وغير نافعة —	٤٢٥ في مصر —
٤٨ . . . ناقلة وغير ناقلة —	٤٢٨ في ج.ع.م —
٢٣١ نفقة الانتاج (ض.) —	٤٣٧ وحدة (قاعدة الـ)
٢٢٤ نخل عبء الضريبة —	
٨٢٢٦ الى الاسام —	نظام الضرائب ٢٦٣
٨٢٢٦ الى الوزراء —	نفقات عامة ١٠٣-٣٧
٨٢٢٦ منحرف —	— اثمان اشياء وأدوات . . . ٥٨
٣١٣ نقود (إصدار — ورقية) —	— أجور عمال الدولة . . . ٥٢
	— استثمارية (مصر) . . . ٧٠
	— الأمن العام . . . ٤٩
	— تحويلية (مصر) . . . ٧٣
	— حربية ١٠١, ٧٩
	— حقيقية وصورية . . . ٤٨
	— دورية (تشغيل) (مصر) . . . ٧٣, ٧٠
	— ذات الاعتماد الدائم . . .
	(انجلترا) ٦٥
	— ذات الاعتماد المتجدد . . .
	(انجلترا) ٦٥
	— رأسمالية (فرنسا) . . . ٦٧
	— الرخاء العام ٤٩

فهرس

بأسماء المؤلفين الأجانب المشار إليهم في الكتاب ماعدا الواردة بالصفحات
٢٧ إلى ٣٢ وإلى جانب كل اسم الصفحات التي ذكر فيها .

A

Adams 17
Alcazar de Arriaga 159
Allix 14, 255
Aristote 11
Armitage Smith 172

B

Barone 3
Barrère 467
Bastable 14, 23
Batyrev 311, 409
Baudhuin 311, 409
Bertrand 311
Besse 409
Beveridge 467
Bisson 409
Bodin 12
Bogolievov 144
Boiguilbert 13
Botero 12
Boutciller 409
Bridges 409
Buck 409

C

Caillaux 341
Carafa 12
Carrol 195
Centani 160
Chubb 409
Cossa 11, 15, 144

D

Dalton 9, 119

Davenant 12
De Francisci Gerbino 134
De Mirimonde 516
De Parieu 144
De Viti de Marco 15, 337
Due 362
Duverger 48, 466, 478

E

Edgeworth 198, 199
Einaudi 3, 16, 337
Ely 17

F

Fanno 141, 201, 205
Flora 3
Foville 173
Fuisting 144

G

Gachkel 409
Gangemi 11
Gerloff 11
Giannini 135
Girardin 155, 160
Gladstone 20
Gozzolini 12
Graziani 4, 16
Griziotti 191, 337
Guicciardini 12

H

Hansen 362
Harris 362, 467
Hawtery 172
Heinig 409

Helferich 144
Henry George 161
Hobbes 154
Holzman 144
Hubbard 362

I

Institut Dr. Comp., Paris 409

J

Jaeger 16
Jèze 14, 18, 140, 311, 409
Jones 144

K

Kaldor 474
Kameralisten 13
Keynes 24, 149, 320

L

Lachapelle 311
Laufenburger 311, 409
Lauré 308
Lerner 320, 362
Leroy-Beaulieu, 14, 172, 207
Lhomme 311
Li Calzi 11
Lindahl 16, 25
Locke 12, 154

M

Mac - Culloch 14, 215
Masoin 467
Mazzola 15
Mehl 144
Menier 154, 160
Menz 144
Mill, J.S. 14, 172
Mirabeau 13, 154

Montesquieu 13, 155
Moulton 311
Musgrave 18
Myrdal 25

N

Naylor 409
Neumann 144, 200
Nitti 15
Nogaro 172

O

Ohlin 25

P

Palmieri 12
Parnell 20
Peck 144
Petty 12
Pierson 16, 199
Pigou 14, 48
Pinay 341
Pitt 247
Platon 11
Plehn, 91, 140
Pose 311
Price 358
Proudhon 154

Q

Quesnay 13

R

Rau 14, 172, 215
Ricardo 13, 316, 317, 319
Ricca-Salerno 11, 15, 134
Ricci 6, 409
Robinson 362
Roscher 13
Rousseau 154

S

Sax 4
Say, 18, 20, 319
Schaeffle 15, 144, 200
Schmoller 15
Seligman 17, 144, 268, 294
Shirras 11
Sitnine 311, 409
Smith (Adam) 9, 13, 15, 19, 248, 319
Somers 362
Steuart (James) 13
Stourm 14, 144, 409
Stuart, (Cohen) 16

T

Taylor 362
Thiers 154
Turgot 13
Tixier 308
Temple 12

Trotabas 226, 227, 308, 516

V

Vauban 12, 160
Vincent - Auriol 341
Von Justi 13
Von Sonnenfels 13
Von Stein 15

W

Wagner 15, 84, 124, 140, 148, 149, 172
200, 215, 311.
Weichmann. 409
Wells 17
West 144
Wicksell 16
Willmerding 409
Willoughby 409

X

Xénophon 11

فهرس

صفحة

١	... .. مقدمة
١	١ - مبادئ عامة
١١	٢ - لمحة تاريخية عن دراسة المالية العامة
١٨	٣ - الفكرة التقليدية والفكرة الحديثة للمالية العامة
٢٧	٤ - بعض المراجع الأجنبية فى علم المالية العامة والتشريع المالى

القسم الاول

٣٥

النفقات العامة

٣٧	الفصل الأول - تعريف النفقة العامة وعناصرها
٤٢	الفصل الثانى - حدود النفقات العامة
٤٦	الفصل الثالث - أنواع النفقات العامة
٤٦	المبحث الأول - أنواع النفقات العامة من حيث تكرارها الدورى
٤٧	المبحث الثانى - أنواع النفقات العامة من حيث آثارها الاقتصادية
٤٧	١ - النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة
٤٨	٢ - النفقات الناقلة والنفقات غير الناقلة
٤٨	٣ - النفقات الحقيقية والنفقات الصورية
	المبحث الثالث - أنواع النفقات العامة من حيث الأغراض التى تهدف اليها
٤٨	المطلب الأول - أجور عمال الدولة
٥٠	المطلب الثانى - أثمان الأشياء والأدوات التى تبتاعها الدولة
٥٢	المطلب الثالث - الاعانات
٦٤	الفصل الرابع - التقسيم الوضى للنفقات العامة
٦٥	١ - التقسيم البريطانى
٦٦	٢ - التقسيم الفرنسى

صفحة

٦٨	٣ - التقسيم المصرى	...
٧٤	الفصل الخامس - الآثار الاقتصادية للتفقات العامة ..	...
٧٤	المبحث الأول - تأثير التفقات العامة فى انتاج الدخل القومى	...
٧٦	المبحث الثانى - تأثير التفقات العامة فى توزيع الدخل القومى	...
٧٧	المبحث الثالث - اختلاف آثار الاتفاق العام باختلاف وسائل تمويله	...
	المبحث الرابع - تأثير التفقات العامة فى زيادة التنافس بين الطبقات	...
٧٨	فى الدول الرأسمالية ..	...
٧٩	المبحث الخامس - آثار التفقات الحربية ..	...
٨٢	الفصل السادس - ظاهرة الازدياد المضطرب فى التفقات العامة ..	...
٨٤	المبحث الأول - أسباب ازدياد التفقات العامة ..	...
٨٥	المطلب الأول - الأسباب الاقتصادية ..	...
٨٥	١ - ازدياد الثروة ونمو الدخل القومى	...
٨٥	٢ - التوسع فى المشروعات العامة	...
٨٨	٣ - الدورة الاقتصادية ..	...
٨٩	٤ - المنافسة الاقتصادية ..	...
٩٠	المطلب الثانى - الأسباب الاجتماعية	...
٩٠	١ - ازدياد السكان	...
٩٢	٢ - اتساع المدن ..	...
٩٢	٣ - نمو الوعي الاجتماعى ..	...
٩٣	المطلب الثالث - الأسباب الادارية ..	...
٩٥	المطلب الرابع - الأسباب المالية	...
٩٦	١ - سهولة الاقتراض ..	...
٩٦	٢ - وجود فائض فى الإيرادات أو مال احتياطى ..	...
٩٧	٣ - عدم مراعاة بعض القواعد المالية	...
٩٧	المطلب الخامس - الأسباب السياسية ..	...
٩٨	١ - انتشار البادية و النظم الديمقراطية ..	...
٩٨	٢ - نمو مسئولية الدولة ..	...
٩٩	٣ - درجة نقاء الأخلاق السيامية ..	...
	٤ - ازدياد نفقات التمثيل الخارجى والاشتراك فى	...
١٠٠	فى المنظمات الدولية ..	...
١٠١	٥ - نمو النفقات الحربية ..	...
١٠٢	المبحث الثانى - آثار الازدياد المستمر فى التفقات العامة	...

صفحة

القسم الثاني

الايادات العامة

١٠٧	... ..	مقدمة - أنواع الايرادات العامة ..
١٠٧	... ..	١ - الثمن الخاص ...
١٠٨	... ..	٢ - الضريبة ..
١٠٩	... ..	٣ - الثمن العام ..
١٠٩	... ..	٤ - الرسم ...
١١٠	... ..	٥ - مقابل التحسين ..
١١٧	... ..	٦ - الضرائب الخاصة ..
١١٧	... ..	٧ - صعوبة التمييز بين بعض الايرادات العامة وبعضها الآخر
١١٨	... ..	٨ - الغرامات ..
١١٩	... ..	٩ - الايرادات العادية والايرادات غير العادية ..
١٢٠	... ..	١٠ - الايرادات الاقتصادية والايرادات السيادية ..
١٢١	... ..	الفرع الأول - دخل الدولة من أسلاكها ..
١٢٢	... ..	المبحث الأول - الدومين العقارى ..
١٢٢	... ..	١ - الأراضي ..
١٢٣	... ..	٢ - الغابات ..
١٢٤	... ..	٣ - المناجم ..
١٢٦	... ..	٤ - مجارى المياه ..
١٢٦	... ..	المبحث الثانى - الدومين المنقول ..
١٢٧	... ..	المبحث الثالث - الدومين الصناعى ..
١٢٩	... ..	المبحث الرابع - الدومين التجارى ..
١٣٠	... ..	المبحث الخامس - أساليب إدارة المشروعات العامة ..
١٣٤	... ..	الفرع الثانى - الرسوم ..
١٤٤	... ..	الفرع الثالث - الضرائب ..
١٤٤	... ..	مقدمة ...
		الفصل الأول - تعريف الضريبة وعناصرها وأغراضها وتكييفها القانونى وتطورها ..
١٤٥	... ..	المبحث الأول - تعريف الضريبة وعناصرها ..
١٤٨	... ..	المبحث الثانى - أغراض الضريبة ..
١٥٣	... ..	المبحث الثالث - التكييف القانونى للضريبة ..

صفحة

المبحث الرابع - تطور الضريبة	١٥٦
الفصل الثاني - تقسيم الضرائب	١٥٨
المبحث الأول - الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة	١٥٨
المبحث الثاني - الضرائب العينية والضرائب الشخصية	١٦٣
المبحث الثالث - الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة	١٧١
الفصل الثالث - قواعد الضريبة	١٨١
المبحث الأول - القواعد القانونية للضريبة	١٨١
المطلب الأول - قاعدة عمومية الضريبة	١٨١
المطلب الثاني - ازدواج الضرائب	١٨٥
§ ١ - ازدواج الضرائب الداخلى	١٨٧
§ ٢ - ازدواج الضرائب الدولى	١٩١
§ ٣ - التشريع المالى المصرى وازدواج الضرائب	١٩٦
المطلب الثالث - قاعدة المساواة أمام الضريبة	١٩٨
§ ١ - نظرية المساواة فى التضحية	١٩٨
§ ٢ - نظرية الحد الأدنى للتضحية	١٩٩
§ ٣ - نظرية المقدرة التكليفية	٢٠٠
المطلب الرابع - الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية	٢٠٢
§ ١ - أساس الضريبة التصاعدية	٢٠٤
§ ٢ - نقد الضريبة التصاعدية	٢٠٥
§ ٣ - التطبيق العملى للتصاعد	٢٠٧
§ ٤ - التصاعد فى اتجاه واحد أو أكثر	٢١٢
§ ٥ - الضريبة التنازلية	٢١٣
المبحث الثاني - القواعد الاقتصادية للضريبة	٢١٣
المطلب الأول - التهرب من الضريبة	٢٢٠
المطلب الثاني - نقل عبء الضريبة	٢٢٤
§ ١ - حالة المنافسة الكاملة	٢٢٧
§ ٢ - حالة الاحتكار	٢٣٥
المطلب الثالث - استهلاك الضريبة	٢٣٧
المطلب الرابع - الاضطرابات الأخرى التى تطرأ على توزيع العبء المالى - انتشار الضريبة	٢٤٣
المبحث الثالث - القواعد الادارية للضريبة	٢٤٨
المطلب الأول - تسوية الضريبة	٢٤٩
المرحلة الأولى - تقدير القيمة الخاضعة للضريبة	٢٥٠

صفحة

٢٥٠	١ - التقدير بواسطة الإدارة
٢٥٢	٢ - اقرار الممول
٢٥٣	٣ - التبليغ من الغير
٢٥٤	المرحلة الثانية - تحديد دين الضريبة
٢٥٦	المطلب الثاني - تحصيل الضريبة
٢٦١	المطلب الثالث - طرق الطعن
٢٦٣	المصل الرابع - نظام الضرائب
٢٦٦	المبحث الأول - الضرائب المباشرة
٢٦٦	المطلب الأول - الضرائب على الدخل
٢٧٠	١ - أنواع الضريبة على الدخل
٢٧٤	٢ - ضريبة الدخل في بعض الدليل
	(انجلترا : ٢٧٤ - الولايات المتحدة : ٢٧٦ - فرنسا : ٢٧٧ -
	كندا : ٢٨٠ - المانيا : ٢٨٢ - النظام الضريبي السوفيتي : ٢٨٣)
٢٨٧	المطلب الثاني - الضرائب على رأس المال
٢٩٠	١ - الضريبة الاستثنائية على رأس المال
٢٩١	٢ - الضريبة على التركات
٢٩٥	المطلب الثالث - الضرائب على زيادة القيمة
٢٩٥	١ - الضريبة على زيادة القيمة العقارية
٢٩٧	٢ - الضريبة على الأرباح الاستثنائية
٢٩٨	المبحث الثاني - الضرائب غير المباشرة
٢٩٨	المطلب الأول - الضرائب على الاستهلاك
٣٠١	١ - الاحتكارات المالية
٣٠٢	٢ - الضرائب الجمركية
٣٠٦	٣ - رسوم الانتاج
٣٠٦	المطلب الثاني - الضرائب على التداول

القسم الثالث

القروض العامة

٣١١	مقدمة (الموارد غير العادية)
٣١٢	١ - المال الاحتياطي
٣١٢	٢ - الضرائب غير العادية
٣١٣	٣ - اصدار نقود ورقية

صفحة

٣١٤	§ ٤ — القروض العامة
٣١٥	§ ٥ — المقارنة بين القرض وبين الضريبة غير العادية .
٣١٨	§ ٦ — نقد القروض العامة
٣٢٢	الفصل الأول — أنواع القروض العامة
	المبحث الأول — القروض الاجبارية ، والقروض الوطنية ، والقروض
٣٢٢	الاختيارية.
٣٢٢	§ ١ — القروض الاجبارية.
٣٢٣	§ ٢ — القروض الوطنية
٣٢٤	§ ٣ — القروض الاختيارية العادية
٣٢٤	المبحث الثاني — الدين السائر والدين المثبت
٣٢٥	المطلب الأول — الدين السائر
٣٢٦	§ ١ — أذن الخزانة العادية
٣٢٨	§ ٢ — أذن الخزانة غير العادية.
٣٢٩	المطلب الثاني — الدين المثبت
٣٣٠	المبحث الثالث — القرض الداخلى والقرض الخارجى
٣٣٣	الفصل الثاني — العمليات الخاصة بالدين العام
٣٣٣	المبحث الأول — إصدار القروض العامة
٣٣٣	§ ١ — ضرورة أذن البرلمان لإصدار القرض
٣٣٥	§ ٢ — القرض من الوجهة القانونية
٣٣٦	المبحث الثاني — شروط إصدار القرض
٣٣٦	§ ١ — مبلغ القرض
٣٣٦	§ ٢ — سعر الفائدة
٣٣٧	§ ٣ — سعر الإصدار.
٣٣٧	§ ٤ — شكل السندات.
٣٣٨	§ ٥ — المزايا المالية والضمانات
٣٤٢	المبحث الثالث — طرق الإصدار
٣٤٢	§ ١ — الاكتتاب العام
٣٤٣	§ ٢ — الاكتتاب المصرفى
٣٤٣	§ ٣ — الاكتتاب بالمزايدة
٣٤٤	§ ٤ — الإصدار فى الجورصة
٣٤٥	الفصل الثالث — انقضاء الديون العامة
٣٤٥	المبحث الأول — الوفاء
٣٤٧	المبحث الثاني — تسييت الديون
٣٤٨	المبحث الثالث — تبديل الديون.

صفحة

المطلب الأول - أنواع التبديل	٣٤٩
المطلب الثاني - الشروط اللازمة لنجاح عملية التبديل ...	٣٥٠
المطلب الثالث - أشكال التبديل	٣٥٢
المبحث الرابع - استهلاك الديون	٣٥٥
§ ١ - طرق الاستهلاك	٣٥٦
§ ٢ - صندوق الاستهلاك	٣٥٨
§ ٣ - الاستهلاك بطريقة الفائدة المركبة	٣٥٨
المبحث الخامس - توقف الدولة أو امتناعها عن الدفع	٣٦٠
الفصل الرابع - الآثار الاقتصادية للقروض العامة	٣٦٢
المبحث الأول - آثار عملية الاقتراض	٣٦٢
§ ١ - الاقتراض من الافراد ومن البيوت المالية غير البنوك التجارية	٣٦٣
§ ٢ - الاقتراض من البنوك التجارية	٣٦٣
§ ٣ - الاقتراض من البنك المركزي	٣٦٤
المبحث الثاني - آثار اتفاق الأموال المقترضة	٣٦٥
§ ١ - اتفاق القرض الداخلى داخل الدولة	٣٦٥
§ ٢ - اتفاق القرض الداخلى خارج الدولة	٣٦٧
§ ٣ - اتفاق القرض الخارجى داخل الدولة	٣٦٨
§ ٤ - أثر وجود القرض على أصحاب السندات	٣٦٩
§ ٥ - أثر اتفاق القرض في الاقتصاد القومى	٣٦٩
المبحث الثالث - آثار تسديد الديون العامة	٣٧٠
المبحث الرابع - تأثير القروض العامة في توزيع الدخل القومى	٣٧٢
§ ١ - تأثير اتفاق النقود المقترضة على توزيع الدخل القومى	٣٧٢
§ ٢ - تأثير دفع الفوائد على توزيع الدخل القومى	٣٧٢
الفصل الخامس - دين مصر العام	٣٧٤
المبحث الأول - نشأة الدين العام المصرى	٣٧٤
المبحث الثاني - القروض المصرية الحديثة	٣٨١
المطلب الأول - تبديل الدين العام سنة ١٩٤٣	٣٨٢
المطلب الثاني - الدين المثبت	٣٨٤
§ ١ - القرض الوطنى	٣٨٤
§ ٢ - قروض القطن	٣٨٧

صفحة	
٣٨٩	٣ - قرضا فلسطين
٣٨٩	٤ - قرض الاصلاح الزراعى
٣٩٠	٥ - سندات البنوك والشركات والمنشآت المؤمعة
٣٩٣	٦ - قروض الانتاج
٣٩٨	٧ - قروض التمويل الخارجى
٣٩٩	٨ - قروض خارجية
٣٩٩	المطلب الثالث - الدين السائر
٤٠٠	١ - تمويل محمول القطن
٤٠٢	٢ - تغطية ورق النقد
٤٠٣	٣ - النظام الحالى لأذون الخزانة
٤٠٣	٤ - القروض الموسمية
٤٠٤	- قروض من أجهزة التأمين والادخار
٤٠٥	- بيان عن حالة الدين المصرى

القسم الرابع الميزانية

٤٠٩	مقدمة
٤٠٩	١ - مبادئ عامة
	- الميزانية : ٤٠٩ ، الحساب الختامى : ٤١٠ ،
	الميزانية القومية : ٤١١ ، الميزانية النقدية : ٤١٣
٤١٤	٢ - أهمية الميزانية من الناحيتين المالية والقانونية
٤١٤	- التكيف القانونى للميزانية
٤٢١	٣ - أهمية الميزانية من الناحية السياسية
٤٢١	٤ - أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية
٤٢٣	الفصل الأول - نشأة الميزانية وتطورها
٤٣٠	الفصل الثانى - قواعد الميزانية
٤٣٠	المبحث الأول - قاعدة سنوية الميزانية
٤٣٣	١ - بداية السنة المالية
٤٣٥	٢ - حساب الخزانة وحساب السنة المالية
٤٣٧	المبحث الثانى - قاعدة وحدة الميزانية
٤٣٨	١ - الميزانيات غير العادية
٤٤٠	- ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى

محتة

- ٤٤٣ ميزانية مشروعات الخدمات العامة... ..
- ٤٤٥ § ٢ - الميزانيات الملحة والميزانيات المستقلة
- ٤٤٩ - النظام الجديد للميزانية العامة للدولة
- ٤٥٠ § ٣ - ميزانيات الهيئات العامة المستقلة
- ٤٥٢ § ٤ - الحسابات الخاصة على الخزنة... ..
- ٤٥٢ المبحث الثالث - قاعدة شمول الميزانية أو عموميتها
- ٤٥٤ المبحث الرابع - قاعدة عدم التخصيص
- ٤٥٧ الفصل الثالث - المراحل التي تمر بها الميزانية
- ٤٥٧ المبحث الأول - تحضير الميزانية
- ٤٥٩ المطلب الأول - القواعد التي يسترشد بها في تحضير الميزانية
- ٤٥٩ § ١ - تقدير النفقات
- ٤٦٢ § ٢ - تقدير الإيرادات
- ٤٦٥ المطلب الثاني - دور وزير المالية في تحضير الميزانية
- ٤٦٧ المطلب الثالث - توازن الميزانية
- ٤٦٨ § ١ - توازن الميزانية في المالية العامة التقليدية
- ٤٧٣ § ٢ - توازن الميزانية في المالية العامة الحديثة
- ٤٧٩ المطلب الرابع - تحضير الميزانية في الجمهورية العربية المتحدة... ..
- ٤٨٤ المبحث الثاني - اعتماد الميزانية
- ٤٨٥ § ١ - اجراءات اعتماد الميزانية
- ٤٨٦ § ٢ - تعديل الاعتمادات ورفض مشروع الميزانية.
- ٤٨٧ § ٣ - اعتماد الميزانية في إنجلترا... ..
- ٤٨٨ § ٤ - اعتماد الميزانية في فرنسا
- ٤٨٩ § ٥ - اعتماد الميزانية في الجمهورية العربية المتحدة.
- ٤٩٢ § ٦ - الفرق بين اعتماد البرلمان للإيرادات واعتماده للنفقات
- ٤٩٣ § ٧ - الميزانيات الشهرية... ..
- ٤٩٤ § ٨ - الاعتمادات الجزئية... ..
- ٤٩٤ § ٩ - العمل بالميزانية القديمة
- ٤٩٦ § ١٠ - الاعتمادات الإضافية
- ٤٩٩ المبحث الثالث - تنفيذ الميزانية... ..
- ٤٩٩ المطلب الأول - عمليات التحصيل
- ٥٠١ المطلب الثاني - عمليات الصرف
- ٥٠٢ المطلب الثالث - عمليات الخزينة

صفحة

المطلب الرابع — المال الاحتياطي	٥٠٤
المطلب الخامس — الحساب الختامي	٥٠٥
المبحث الرابع — مراقبة تنفيذ الميزانية	٥٠٨
المطلب الأول — الرقابة الادارية	٥٠٨
المطلب الثاني — الرقابة البرلمانية	٥١٢
§ ١ — الرقابة البرلمانية في إنجلترا	٥١٣
§ ٢ — الرقابة البرلمانية في فرنسا	٥١٣
§ ٣ — الرقابة البرلمانية في مصر	٥١٣
المطلب الثالث — الرقابة بواسطة هيئة مستقلة	٥١٤
§ ١ — في إنجلترا — المراقب المحاسب العام	٥١٤
§ ٢ — في فرنسا — محكمة المحاسبة	٥١٦
— المحكمة التأديبية للمخالفات المالية	٥١٨
§ ٣ — في مصر — الجهاز المركزي للمحاسبات	٥١٨
١ — ادارات الجهاز	٥٢٠
٢ — تشكيل الجهاز	٥٢٢
٣ — اختصاصات الجهاز	٥٢٤
٤ — اجراءات المراجعة	٥٢٨
٥ — تقارير الجهاز وملاحظات	٥٢٩
٦ — نقد نظام الرقابة المالية الحالي	٥٣٠
٧ — المخالفات المالية	٥٣٦
(١) أنواع المخالفات المالية	٥٣٦
(ب) الجزاءات التأديبية وتوقيعها	٥٣٧
(ج) المحاكم التأديبية عن المخالفات المالية	٥٤٢
١ — أنواعها	٥٤٢
٢ — الاختصاص والتحقيق والمحاكمة	٥٤٥
(د) محو العقوبات التأديبية	٥٥٢
فهرس هجائي	٥٥٥
فهرس هجائي باسماء المؤلفين الأجانب	٥٦٥
فهرس تحليلي	٥٦٩

تصحيح اخطاء وإضافة عبارات سقطت أثناء الطبع

وقعت أثناء الطبع بعض أخطاء مطبعية لا تحفى على القارىء ، من ذلك ما يأتى :
(ملاحظة : حرف « هـ » بعد رقم السطر يدل على أن الخطأ بالمعاش ، وبمسن اجراء
هذه التصحيحات قبل قراءة الكتاب) .

صفحة	سطر	خطأ	صواب
٣	٣ هـ	Economia	Economia
٨	٢ هـ	financière	financière
٢٧	٦	لحطة	لحطة
٦٧	٢٢	le logement	le logement
٧٦	١٨	يؤدى	يؤدى هذا
١٠٨	١٥	أسوال	أسوال الأفراد
١٠٩	١٥	الملكية	الملكية
١١١	٢١	تنفيذها	فى تنفيذها
١١٢	٦	سقطت العبارة الآتية بعد كلمة لذلك : فهو مبلغ منجمد يدفع مرة واحدة أو على أقساط محدودة ، وبهذا	الناسئة
١٢٨	١٣	الحديدية	الناشئة
١٢٨	١٩	أنشأ	الخطوط الحديدية
١٣٨	٦	التخضم	أنشء
١٤٨	١٢	تخفيف	التضخم
١٥١	٢٢	للتفرقة	تخفف
١٧١	١٦	المباني	للتفرقة بينهما
٢٠٣	١٥	سعر	القيم المنقولة
٢١٣	٥	تقطعت	سعرأ
٢١٨	١٥	من	تقطعت
٢٢٠	١	فقيم	سلسلة من
٢٢١	١٩	فى	قنيا
٢٣٦	١٠	خر	من
٢٣٩	١١	غيرها	آخر
٢٢٤	٨	٢٥٪	غيرها
٢٧٧	١٩	١٩٢٧	٣٠٪
٣١٢	١٦	بمروء	١٩٣٧
٣١٨	٣	بمروء	بمروء

إضافات

- ض ١٣ : يضاف في آخر الجدول ما يأتي « ١٩٦٩ - ١٩٧٠ : ٢٤١٤ »
- ص ٩١ : تضاف الجملة الآتية في آخر السطر ١١ : « عند كل تعداد رسمي للسكان »
- ص ٤٠٤ : تضاف في آخر الفقرة ١٥ ، العبارة الآتية : « وصدر بعد ذلك القرار بقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٦٣ بإصدار أذن على الخزانة ، والقرار بقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٦٤ الذي اذن لوزير الخزانة في أن يصدر أذونا على الخزانة بالشروط والأوضاع التي يحددها بما لا يتجاوز ثلاثمائة وخمسة وسبعين مليوناً من الجنيهات ، تعفى هي وفوائدها من كل ضريبة مباشرة أو غير مباشرة حالية أم مستقبلية ، (لم يستثن المشرع ضرائب التركات من الاعفاء) ، وألغى ما يخالف أحكامه (الجريدة الرسمية ، العدد ٦٨ تابع ، بتاريخ ٢٣ مارس سنة ١٩٦٤) . »

هذا الكتاب
ملك الأستاذ الدكتور
رمزي زكي بطرس

Bibliotheca Alexandrina



0637800

١١٠٨٧١/٣

م ١٥٠٠

الناشر دار المعارف بمصر - ١١١٩ كورنيش النيل
منطقة الاسكندرية ٢ شارع سعد زغلول - ٢ ميدان التحرير (المنشية)